

**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR**  
**Facultad de Ciencias Sociales**

**Diplomacia no convencional.**  
**La Argentina ante el conflicto cultural en Sudamérica.**

*Tesis*  
**Doctorado en Relaciones Internacionales**

**Roberto Alfredo Miranda**

## *Tesis*

### **- Doctorado en Relaciones Internacionales -**

#### **Diplomacia no convencional. La Argentina ante el conflicto cultural en Sudamérica.**

*Candidato:* **Roberto Alfredo Miranda**

*Director:* **Mario Cámpora**

#### **Resumen:**

Uno de los desafíos que las transformaciones internacionales de los últimos tiempos le ha planteado a las políticas exteriores es el de sostener una diplomacia no convencional. Sobre todo en orden a las acciones propias de la lógica transnacional, que rozan apretadamente las reglas propias de la lógica interestatal. En el caso de la Argentina, una cuestión que la empuja a desarrollar la diplomacia no convencional es la que se refiere a las relaciones interculturales que su sociedad civil establece con las sociedades de los países sudamericanos. Las diferencias identitarias que aparecen en los espacios sociales transnacionales o que se manifiestan a través del prejuicio, estereotipos y etnocentrismos, como así también a través del fenómeno del individualismo global, son síntomas de contrastes simbólicos cuyas tensiones intersociales derivan en hechos políticos. Ante esta realidad, la diplomacia no convencional se convierte en un soporte indispensable para la política exterior argentina, destinada a impedir que el conflicto cultural se transmute en un conflicto interestatal con países de la región. De este modo la Argentina, desde su propio proceso de toma de decisiones de política exterior, evitaría que una tensión por valores simbólicos asociada a factores internacionales, se transforme en una fuente de inestabilidad para el país.



## Índice

<b>Introducción</b>	4
<i>Capítulo Primero</i>	
<b>El origen del conflicto cultural</b>	12
1. La fluidez de las relaciones transnacionales	12
2. Indicios sobre diferencias culturales	18
3. El sesgo identitario	21
4. Escenarios de oposición intersocietal	26
a) Los espacios sociales transnacionales	28
b) El individualismo global	32
c) El prejuicio	36
5. La consecuencia interestatal	41
6. La limitación de la hipótesis vigente	46
<i>Capítulo Segundo</i>	
<b>El régimen internacional educativo</b>	53
1. La falacia educacional	53
2. El modelo europeo	59
a) Inicio y crisis del sistema de cooperación	60
b) El reconocimiento del problema cultural	64
c) La ilusión de una política educativa comunitaria	70
d) La persistencia de una situación	74
3. El caso del Mercosur	80
a) El anuncio de un desarrollo educativo regional	82
b) De la expectativa a la realidad	84
c) Crisis e indiferencia	89
d) Una intención aislada y restringida	93
<i>Capítulo Tercero</i>	
<b>La “política diplomática”</b>	100
1. El actor estatal	100
2. Los fundamentos de la inestabilidad	106
a) La desigualdad estructural	107
b) Las políticas de poder	125
3. La autoridad estatal sobre las relaciones transnacionales	142
a) La espaciosidad del proceso de toma de decisiones	142
i) La apertura de la “política burocrática”	143
ii) El anclaje en la sociedad civil	146
iii) La participación subnacional	150
b) La pluralidad a la unidad	153
<b>Conclusión</b>	159
<b>Bibliografía</b>	174

## **Introducción**

En esta época la expansión de las relaciones transnacionales es más que notoria. La separación de la esfera transnacional de lo que es la esfera interestatal es cada vez más significativa. Por otra parte, el impacto que tienen las relaciones transnacionales en las relaciones mundiales la convierten en un eje en el cual convergen varias cuestiones de agenda. En este caso, a partir de la posguerra fría y de la impronta de la globalización, algunos viejos y nuevos temas han cobrado mucha importancia, como por ejemplo, narcotráfico, derechos humanos, migraciones, violencia no estatal, pobreza, terrorismo, medio ambiente, mafias.

Sobre este fenómeno contemporáneo que son las relaciones transnacionales es posible señalar dos aspectos: uno es que desde el punto de vista disciplinario, estas relaciones son una unidad de análisis de las relaciones internacionales. El otro aspecto es que los hechos que representan las relaciones transnacionales se dan en escenarios distintos al pasado.

Con referencia al primer aspecto, cabe mencionar que recién en los últimos tiempos el debate sobre la naturaleza y las características de las relaciones transnacionales ha cobrado intensidad teórica. Por supuesto que el enfoque interdependentista fue bastante determinante de esta situación interpretativa. Pero cabe destacar que este enfoque, a pesar de reconocer y valorar nuevos actores internacionales, como así también una matriz de interacciones diferente a la que históricamente se utilizó, a través de distintas discusiones no le quitó relevancia al Estado en las relaciones mundiales, al

cual -por otra parte- todavía le asigna vigencia en lo que en la actualidad es la sociedad global<sup>1</sup>. Sin embargo, no hay dudas de que la internacionalización de actores no estatales ha creado interacciones y ámbitos independientes del actor estatal que, de un modo u otro, exceden explicaciones anteriores<sup>2</sup>.

En cuanto al otro aspecto hay que tener en cuenta que las relaciones transnacionales, como unidad de análisis, son multidimensionales. La cuestión cultural es una de las dimensiones que mejor testimonia el auge y la profundidad de la esfera transnacional. Precisamente el problema de las diferencias culturales y de las reivindicaciones identitarias es un ejemplo de esta realidad. La particularidad es que su lógica transnacional roza apretadamente las relaciones interestatales. Por ello, en torno a este problema giran procesos que tienden a la armonía intersocietal a través de la cooperación entre los Estados, o bien procesos que tienden a la discordia mediante el conflicto.

Uno de los soportes mayores de la cooperación interestatal son los regímenes internacionales. Con estos regímenes se tratan de acortar las asimetrías entre actores diversos y se procura institucionalizar la paz sobre la base de una negociación de objetivos comunes. Una de las respuestas al problema de las diferencias culturales y de las reivindicaciones identitarias es la formación de un régimen internacional educativo, destinado a descomprimir tensiones e integrar sociedades culturalmente heterogéneas. De esta manera los actores estatales pretenden tanto contener a las sociedades civiles como regular las relaciones transnacionales.

Sin embargo, después de la Guerra Fría, mientras persistieron viejos conflictos que oponen a los Estados entre sí, aparecieron los nuevos que involucran a las mismas sociedades. Son conflictos intrasociales que "tienen la tendencia natural a implicar a los vecinos", o bien son conflictos entre sociedades civiles de distintos países.

Una de las consecuencias del problema de las diferencias culturales es que surge como un conflicto no tradicional, denominado anómico, porque las disputas de identidades, de la misma forma que los conflictos económicos por disputas de intereses, están

<sup>1</sup> Ver: KEOHANE, R. y NYE, J. (1989) *Power and Interdependence*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company (edición de 1977).

<sup>2</sup> JOUVE, E. (1992) *Relations internationales*. Paris: PUF, 252-253.

"sometidas a fuerzas erráticas e incontrolables"<sup>3</sup>.

No fue casual entonces que con la desaparición del orden mundial bipolar se analizara el "conflicto étnico y comunal" como uno de los asuntos más relevantes de las relaciones internacionales y, paralelamente, como uno de los más difíciles de resolver<sup>4</sup>. En este sentido, Sudamérica no está ajena a los conflictos anómicos. La dicotomía entre lo que significa nación e identidad nacional y lo que implica la globalización y el cosmopolitismo no se agota en sí misma. Como está vinculada a la seguridad de los Estados, el bienestar económico de las sociedades y la libertad y justicia de los ciudadanos, la exposición de la región a contrariedades y tensiones culturales es inevitable.

A partir de la relación de las potencias principales con los escenarios transnacionales, el conflicto contemporáneo tuvo variadas interpretaciones, desde el optimismo de Francis Fukuyama en cuanto el conflicto perdía sentido en los procesos internacionales, hasta el pesimismo de Samuel Huntington que para el futuro avisora guerras civilizacionales, pasando por Alvin Toffler y por Lester Thurow, uno creyendo que las guerras del porvenir estarán basadas en la "ola de la información y la tecnología", y el otro insinuando que las guerras del siglo XXI serán comerciales<sup>5</sup>.

Pero desde el punto de vista empírico, para los países sudamericanos el conflicto tiene que ver con dos situaciones objetivas: una es la desigualdad estructural del mundo que los ubica en una posición desventajosa, y otra son las políticas de poder que impulsan los actores centrales en busca del control internacional. Esto significa que el conflicto cultural no es independiente de estas situaciones objetivas. Por ello, otra de las consecuencias del problema de las diferencias culturales y de las reivindicaciones identitarias es su transmutación en un conflicto político. Es decir: el paso de una lógica transnacional hacia una lógica interestatal. Este es el desafío que debe afrontar la Ar-

<sup>3</sup> LA MAISONNEUVE, E. de (1998) "La metamorfosis de la violencia. Ensayo sobre la guerra moderna". Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 175-176 y 182-183.

<sup>4</sup> HALLIDAY, F. (1993) "Los finales de la Guerra Fría", en Robin Blackburn, *Después de la Caída*. Barcelona: Crítica, 101.

<sup>5</sup> FUKUYAMA, F. (1992) *El fin de la historia y el último hombre*. Bs.As.: Planeta. HUNTINGTON, S. (1997) *El choque de civilizaciones, y la reconfiguración del orden mundial*. Bs.As.: Paidós. TOFFLER, A. (1994) *Las guerras del futuro*. Barcelona: Plaza & Janés. THUROW, L. (1992) *La guerra del siglo XXI. La batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos*. Bs.As.: Vergara, 25-28 y 46. Ver: MONTBRIAL, T.de, (1999) "Réflexions sur la théorie des relations internationales", *Politique étrangère*, 3:479.



gentina en lo que son sus relaciones con los países de la región.

Como la transmutación del conflicto cultural en conflicto político supone variación, cabe preguntarse: ¿Por qué el conflicto cultural es una fuente de inestabilidad para lo que es el vínculo regional de la Argentina y su posición internacional? y ¿cómo puede evitar el país la politización del conflicto? Lo que aquí se sostiene ante ambos interrogantes que forman parte del mismo problema, es que el conflicto cultural con países de la región se asocia, ineludiblemente, a la posición desventajosa que tiene la Argentina dada la desigualdad estructural del mundo. Al mismo tiempo, esta asociación es utilizada por las políticas de poder en beneficio propio. De manera que la respuesta de la Argentina al problema de las diferencias culturales en la región a la que pertenece, no es otra que la de interponer una "política diplomática".

Como variable principal la "política diplomática" tiene dos valores que implican sendas alternativas: una es la conocida, clásica y siempre vigente, que se refiere a la diplomacia convencional. Es la diplomacia ligada a lo que es la "política burocrática" del Ministerio de Relaciones Exteriores, que históricamente tiene la responsabilidad del manejo de las vinculaciones interestatales.

La otra alternativa en cuestión es la diplomacia no convencional. Por supuesto que esta diplomacia no tiene tradición, aunque su práctica en las relaciones mundiales está en aumento. Es posible señalar dos aspectos que relacionados entre sí fundamentan este hecho: en primer orden, el importante nivel de combinación entre los factores externos y los factores domésticos de un país en el cual intervienen numerosos y variados actores, como así también múltiples cuestiones y ámbitos vinculados a las relaciones interestatales y a lo que son las relaciones transnacionales. En segundo orden, la tendencia hacia una mayor apertura de lo que es el proceso de toma de decisiones de las relaciones exteriores.

Como ejemplo de la no convencionalidad diplomática de la Argentina, es posible citar tanto la ratificación plebiscitaria del Tratado de Paz y Amistad firmado con Chile bajo la mediación papal y a propósito del conflicto por el Canal de Beagle, como así también el viaje a Londres del grupo de legisladores nacionales, del oficialismo y de la oposición que, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, intentó convencer a parlamentarios

ingleses de que el Foreign Office se allanara a conversar sobre la suerte del conflicto territorial por las Islas Malvinas.

Otro ejemplo de la no convencionalidad diplomática fue la participación que durante los gobiernos de Carlos Menem tuvo el Legislativo en la toma de decisiones de la política exterior argentina con respecto a distintos casos, de los cuales en esta ocasión se pueden mencionar tres: uno referido a las presiones norteamericanas por el tema de las Patentes Medicinales; otro relativo a la defensa de las provincias productoras de azúcar ante la controversia comercial con Brasil en el marco del Mercosur; y un tercer caso ligado a la definición del diferendo limítrofe con Chile por los llamados Hielos Continentales.

Con respecto al problema de las diferencias culturales de la Argentina con países de la región, la diplomacia convencional sustenta la formación y consolidación del régimen internacional educativo en el contexto del Mercosur. Pero lo que aquí se sostiene es que *sin abandonar la política de cooperación e integración propia de un proceso interestatal, el régimen educativo mercosureano no es suficiente para reducir o eliminar el conflicto cultural derivado de las relaciones transnacionales de la sociedad civil argentina.*

En su lugar, se propone la no convencionalidad de la "política diplomática" de la Argentina que consiste en extender su gestión sobre las relaciones transnacionales para que el conflicto cultural no se transmute en un conflicto interestatal. Con esta opción, la "política diplomática" se vincula a lo que son las relaciones intersociales y, subyacentemente, influye sobre las relaciones transnacionales en las que las diferencias culturales tienen un ámbito de deflagración. De esta forma, la no convencionalidad diplomática le resta elementos y posibilidades a actores externos que buscan la inestabilidad de la Argentina a través del pretexto de un conflicto anómico como es el de las disputas de identidades con países de la región.

Distintas hipótesis de trabajo justifican la no convencionalidad como alternativa de la "política diplomática". Una de estas hipótesis es que actualmente las relaciones transnacionales tienden a movilizar las diferencias identitarias en Sudamérica. La sociedad civil argentina no está exenta de esta movilización cultural a la que no le es ajena la

progresión tensión-crisis-conflicto. Como hipótesis derivada de la anterior, una consecuencia relevante del conflicto cultural es su incidencia directa, fuerte e imprevisible sobre lo que son las relaciones interestatales de la Argentina.

En esta dirección, la política de integración educativa con países de la región es una hipótesis necesaria pero no suficiente para alejar el conflicto cultural de las relaciones intersociales de la Argentina, y menos aún para impedir el efecto negativo y hasta perverso que el mismo ejerce sobre las relaciones intergubernamentales. La base teórica de esta hipótesis es que la educación no es la panacea para resolver el problema de las diferencias culturales y de las reivindicaciones identitarias, al menos entre sociedades de distintos países. Por otra parte, la base empírica son las dificultades, inconsistencias y discontinuidades que ponen de manifiesto dos regímenes internacionales educativos que están vigentes: uno es el europeo y otro es el del Mercosur.

Paralelamente, aquella hipótesis no es suficiente porque un conflicto cultural tiene muchas más posibilidades de generarle inestabilidad a un país como la Argentina que a un actor estatal de mejor posición internacional. Para este supuesto basta mencionar el caso de la convergencia entre las políticas de poder, la desigualdad estructural del mundo y la pertenencia de la Argentina a un segmento decreciente de las relaciones internacionales.

Sin duda que esta situación objetiva desafía a la "política diplomática" argentina en cuanto a la vinculación del problema de las diferencias culturales de la región con lo que son sus relaciones interestatales. Pero la solidez de este reto potencia la hipótesis de que la autoridad estatal debe emparentarse con las relaciones transnacionales en las cuales el Estado a menudo es un actor ausente. La herramienta de conexión no es otra más que el mismo proceso de toma de decisiones de la política exterior. De manera que sobre este proceso cabe la modificación que hace, precisamente, a la no convencionalidad diplomática.

La modificación pasa por dos aspectos claves: por un lado, que actores nacionales tradicionalmente no vinculados a lo que son las decisiones externas del país, pero que en esta época en alguna medida tienen que ver con las relaciones internacionales, participen en la toma de decisiones sobre las cuestiones ligadas al problema de las



diferencias culturales de la región. Por otro lado, en este proceso decisional hay distintos niveles de intereses y responsabilidades que favorecen la reducción o eliminación del conflicto cultural con otras sociedades porque, al igual que en el aspecto anterior, amplían los recursos políticos de negociación del actor estatal argentino ante otros actores estatales sudamericanos por un motivo que primigeniamente no es interestatal.

Para sostener las hipótesis se parte de las relaciones transnacionales, en tanto unidad de análisis, que tienen dos variables muy claras: una es el tipo de vinculación que las caracteriza, y otra es el tipo de consecuencia que originan las acciones que surgen de estas relaciones. Lo que aquí se determina es que en las relaciones transnacionales, las vinculaciones divergentes provocan acciones con consecuencias interestatales. Por ello, lo que se analiza es en qué aspectos contrastan culturalmente las relaciones transnacionales sensibilizando las relaciones entre actores estatales.

Como para afrontar esta realidad se introduce la no convencionalidad de la "política diplomática" argentina, es importante considerar que entre las vinculaciones divergentes, en la progresión crisis-tensión-conflicto, este último es el indicador más representativo de lo que es la sensibilización de las relaciones interestatales. En el caso del problema de las diferencias culturales en la región sudamericana, el conflicto es un indicador de que hay expectativas fundadas sobre su politización.

Al mismo tiempo, la naturaleza y la extensión de lo que es la "política diplomática" induce a tratar al Estado-nación argentino, en tanto entidad institucional, como actor internacional. Pero este análisis tiene un recorte básico: con el conflicto cultural confluyen elementos disonantes entre sí (factores transnacionales, internacionales, intergubernamentales, domésticos e interestatales), cuya resultante mayor está destinada al actor estatal, en este caso el argentino. La revisión de cada uno de estos factores determina por qué el conflicto cultural es un desafío para la política exterior, como así también por qué merece una réplica no convencional.

En el capítulo primero se analiza cómo la transnacionalización de las relaciones interculturales de la sociedad civil argentina con sociedades de países de la región, tiene ámbitos de conflictividad que de alguna manera están ligados a aspectos que influyen



fuertemente en las relaciones entre los Estados, por ejemplo, la soberanía, los intereses nacionales y la seguridad. Con esta observación, el examen de las relaciones interculturales se desplazó hacia la desproporcionalidad que existe entre un factor transnacional como son los mencionados ámbitos de conflictividad intersociales y un factor intergubernamental como es la política de sostener regímenes internacionales educativos.

Precisamente, en el capítulo siguiente se discute la eficiencia de este procedimiento intergubernamental para resolver el problema de las diferencias culturales y de las reivindicaciones identitarias. Sobre todo se demuestra cómo la velocidad y la densidad de las relaciones transnacionales, en este caso la dimensión cultural, desbordan los objetivos y medidas que desde la integración educativa adoptan mutuamente los gobiernos, tendientes a mitigar diferencias y lograr una identidad común. Con este análisis se tipifica el vacío de la disparidad entre lo que es un factor transnacional y lo que es un factor intergubernamental, el cual es ocupado por la transformación del conflicto cultural en un problema interestatal.

En el capítulo tercero se fundamenta cómo el actor estatal argentino está internacionalmente expuesto en el caso de la politización del conflicto cultural con países de la región. En particular se analizan aquellos factores internacionales que son determinantes para la suerte de un país como la Argentina, como asimismo se caracterizan los factores domésticos comprometidos con su papel externo. Con este recorrido no sólo se subraya la gravitación que tienen las relaciones transnacionales en lo que son las relaciones interestatales del país, también se destaca -y por sobre todas las cuestiones- que la alternativa de modificar la "política diplomática" en función de los cambios de concepto en las relaciones internacionales, es ciertamente estratégica para que la Argentina no refuerce el lugar decreciente que ocupa en el mundo.

## Capítulo Primero

# El origen del conflicto cultural

### 1. La fluidez de las relaciones transnacionales

En los últimos tiempos, las fuertes redes de vinculación, comunicación e interacción entre los individuos y las sociedades de los países de la región, le plantearon a la Argentina relaciones muy distintas a las que tuvo en el pasado. Las relaciones intersociales no tuvieron tradición en Sudamérica. La rivalidad político-diplomática y militar desalentó el conocimiento y la integración entre las sociedades, sobre todo entre las del Cono Sur. En muy pocas oportunidades las relaciones intergubernamentales favorecieron el acercamiento y el intercambio social<sup>6</sup>. Por su parte, la política de aislamiento regional practicada por la Argentina a través de muchas décadas, alejó a su sociedad del contacto frecuente e intenso con las sociedades de los países vecinos.

Una de las características más sobresaliente de la política exterior argentina desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la culminación de la Segunda Guerra Mundial, fue la

---

<sup>6</sup> Por cierto, la larga paz sudamericana no se tradujo en una relación social estable y fluida entre las sociedades. KACOWICZ, A. (1996) "La larga paz sudamericana: 1883-1995", *FLACSO*, Bs.As., Doc.e Información de Investigación, 203. Ver: PARADISO, J. y LUNA PONT, M. (1996) "Paz y Guerra en América Latina", *Signos*, USAL, 30:58-92.

de no relacionarse vigorosamente con los países latinoamericanos<sup>7</sup>. Por cierto que esta política no fue un obstáculo para que la Argentina en varias ocasiones se solidarizara con algunos Estados, sobre todo a través de la defensa del principio de no intervención en los asuntos internos de un país, lo cual le valió liderar en más de una Conferencia Panamericana las posturas de la mayor parte de las delegaciones latinoamericanas, contrariando los proyectos y presiones norteamericanas<sup>8</sup>.

Desde 1945, la Argentina fluctuó entre pretensiones integracionistas y aferramientos occidentalistas, es decir, entre privilegiar la pertenencia al Sur y preferir la pertenencia al Oeste<sup>9</sup>. Los múltiples cambios que se dieron durante los ochenta, no sólo pusieron al ámbito sudamericano en los primeros lugares de la agenda de política exterior, sino también configuraron un escenario de relaciones intersociales inédito y con rasgos enigmáticos.

Para el país las relaciones intersociales, paralelas a las relaciones interestatales, son cada vez más densas y significativas, sobre todo las referidas al ámbito conosureano. Más densas, en vista de las consecuencias generadas por el mercado regional a través del fomento de expectativas laborales y del incremento del flujo migratorio<sup>10</sup>. Más significativas, por el desarrollo de un proceso de toma de decisiones a nivel regional como es el Mercosur, que implica dos aspectos: por un lado, el reconocimiento de la influencia de actores externos no estatales en el plano interno de cada país, y por el otro, el aceptar la internacionalización de la política doméstica de la misma forma que se internacionalizaron las economías nacionales.

Precisamente David Held es quien señala la importancia que cobró la expansión de los vínculos transnacionales, sobre todo como factor de creación de nuevas formas de toma de decisiones<sup>11</sup>. Por ello, la modificación de actitudes y valores provocada por las

<sup>7</sup> Ver: PUIG, J.C. (1975) "Las tendencias profundas de la política exterior argentina", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Bs.As., 1. FERRARI, G. (1981) *Esquema de política exterior argentina*. Bs.As.: Eudeba.

<sup>8</sup> Ver: PETERSON, H. (1970) *La Argentina y los Estados Unidos. 1810-1960*. Bs.As.: Eudeba. TULCHIN, J. (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Bs.As.: Planeta.

<sup>9</sup> PARADISO, J. (1993) *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 115 y 137. FIGARI, G. (1997) *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Bs.As.: Memphis, 51.

<sup>10</sup> MARMORA, L. y CASSARINO, M. (1997) "Las migraciones y su tratamiento institucional en el Mercosur", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 12:173-188.

<sup>11</sup> HELD, D. (1992) *Political Theory Today*. Cambridge: University Cambridge.

vinculaciones intersociales a través de las cuestiones culturales, estructura un nuevo eje de lo que son las relaciones exteriores de la Argentina.

Siguiendo conceptualmente a Robert Keohane, la sociedad argentina ha estado cerca de la armonía más que de la discordia en su relación con las sociedades de los países de la región<sup>12</sup>. Sin embargo, las relaciones transnacionales crean situaciones básicas para lo que es un proceso de discordia, el cual ya no está vinculado como antes lo estaba a los desencuentros entre los gobiernos, sino a las diferencias entre las sociedades<sup>13</sup>.

Algunas de estas situaciones son: I. La creciente separación de las relaciones intersociales de lo que son las relaciones intergubernamentales; II. La brecha entre las decisiones intergubernamentales y las satisfacciones transnacionales, del mismo modo que se da entre la política doméstica y las expectativas de la sociedad civil; y III. El rechazo de las sociedades civiles a los acuerdos intergubernamentales con los que disienten o con los que no responden a sus problemas y necesidades<sup>14</sup>.

Estas situaciones de la lógica transnacional, vienen desarrollándose desde los setenta y han conmovido a la Argentina, de tal modo que la empujan a discutir sus propias posiciones externas que históricamente la caracterizaron, sobre todo por el trastocamiento del sistema estatocéntrico y por la internacionalización de la sociedad civil, debate que en épocas pasadas era inimaginable. Una lección bastante occidental de lo que significan las relaciones transnacionales es la trascendencia mundial adquirida por el desplazamiento que a nivel interno se da de la sociedad política, a expensas de la relación directa y fluida entre la sociedad civil y el Estado.

Por esta relación, las vinculaciones intersociales que se realizan tanto por fuera del país como por las "acciones a distancia" de la globalización, comprometen al actor estatal argentino a no ignorar que la sociedad civil está expuesta al factor externo y

<sup>12</sup> El concepto de armonía entendido en un sentido amplio, como natural y expuesto a transitoriedad, pero por sobre todo como lo señala Keohane, es decir, que no es idéntico a cooperación. KEOHANE, R. (1988) *Después de la hegemonía*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 71.

<sup>13</sup> Ver: DE RIZ, L. (1997) "Mercosur y políticas sociales", *Síntesis*, 11.

<sup>14</sup> DOUGHERTY, J. y PFALTGRAFF, R. (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 443-480.



que, al mismo tiempo, esta sociedad genera comportamientos internacionales<sup>15</sup>.

Un aspecto que pesa severamente sobre la sociedad civil argentina es la homogeneización selectiva de la globalización, la cual, así como incrementa los niveles de interdependencia, también refuerza los niveles de dependencia. Es decir, por un lado la sociedad está obligada a "adaptarse" a los nuevos tipos de relaciones que plantean los distintos niveles de interdependencia, como así también a los cambios que ella no genera, básicamente en dos temas en los que está limitada: el Estado y la educación<sup>16</sup>. Por otro lado, la sociedad argentina no escapa a los parámetros de socialización y competencia tipificados por lo que Kenneth Waltz llama como la estructura del sistema económico internacional<sup>17</sup>.

Asimismo, la transnacionalización de las cuestiones sociales está relacionada con fuentes y recursos de poder sobre los que la sociedad argentina tiene una muy escasa participación, o bien ninguna, y por lo tanto la convierte en receptora de la distribución de costos y beneficios que originan las sociedades desarrolladas. Por ejemplo, la modernización periférica que es bien diferente de la modernización de los países centrales. Más concretamente, y por razones obvias, los países desarrollados no han soportado y no soportan la crisis de modernización del Estado como la han sufrido y la padecen los países periféricos. Es sabido que muchas veces la relación de estos países con el mercado mundial dificulta la resolución de los problemas locales, sobre todo porque en el proyecto de modernización, el Estado no tiene asignado roles activos. Las políticas públicas están mucho más vinculadas a corregir o a compensar los efectos de la modernización que a construir anticipadamente escenarios de racionalidad social<sup>18</sup>.

Por ser la sociedad argentina una sociedad receptora, no cabe otra posibilidad que la

<sup>15</sup> En este caso se tiene en cuenta la definición operacional de Carlos Moneta en cuanto hay un proceso de creciente interconexión entre diferentes ámbitos y vinculado a numerosas actividades en las que intervienen muchos y diversos actores. MONETA, C. (1994) "El proceso de globalización: percepciones y desarrollos", en Varios Autores, *Las reglas del juego*. Bs.As.: Corregidor, 148.

<sup>16</sup> GALBRAITH, J. (1986) *Naciones ricas, naciones pobres*. Barcelona: Ariel, 73-87.

<sup>17</sup> WALTZ, K. (1988) *Teoría de la política internacional*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 110-117.

<sup>18</sup> Ver: OFFE, C. (1988) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema. FORRESTER, V. (1997) *El horror económico*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica, 109. CUESTA, B. (1996) "Globalización, pobreza y responsabilidad solidaria", *Estudios Filosóficos*, Valladolid, 130:453-510.

adaptación del país a las tendencias que imponen las sociedades desarrolladas y la globalización<sup>19</sup>. De manera que la adaptación se alinea detrás del manejo de los valores sociales que, en la vinculación periférica de cuestiones, adquiere un fundamento distinto al que tiene en los países centrales.

En este caso es incuestionable el papel que desempeñan los actores transnacionales. Como señala Thomas Risse, en la vinculación de por lo menos dos sociedades nacionales, la influencia de los actores transnacionales puede verse facilitada por la estructura interna del Estado en su incapacidad para controlar las relaciones intersocietales con otro país<sup>20</sup>.

Por otra parte, la Argentina y los países de la región tienen distintos niveles de adaptación porque tienen diferentes niveles de dependencia con respecto a las movilizaciones transnacionales, como así también configuran un heterogéneo social y cultural de respuestas disímiles a las influencias provenientes de las sociedades desarrolladas. La sociedad civil argentina, en particular, no dispone de la permisividad internacional que suponen Robert Keohane y Joseph Nye para todas las sociedades civiles en tanto actor equiparable al estatal<sup>21</sup>. En consecuencia, las diferencias que transnacionalizan las sociedades desarrolladas, son diferencias que también están presentes en las relaciones de la sociedad argentina con las de la región. Por lo tanto, se trata no sólo de concepciones distintas entre el Norte y el Sur acerca de quién produce los valores sociales en las relaciones transnacionales porque tienen contextos dispares, sino también de la adaptación de la región a estas relaciones que es diversa y sobre la cual la sociedad argentina, como cualquiera, le da un sentido distintivo a la regulación y a la absorción de los valores.

Para la Argentina, hubo una prolongada etapa de adaptación con distintos costos y variadas consecuencias. Sin duda que la globalización o la mundialización, introdujo

---

<sup>19</sup> Esto tiene que ver, también, con el hecho de que la globalización genera efectos diversos y hasta contradictorios, en el sentido que algunos países tradicionalmente excluidos de los beneficios de la economía dominante, al "mundializarse", logran acceder a los nuevos circuitos, como los de las finanzas y comercio, mientras otros países de similar condición acusan perjuicios y deterioros por causa de la generalización de la nueva economía. Ver: ESTEFANIA, J. (1996) *La nueva economía. La globalización*. Madrid: Temas.

<sup>20</sup> RISSE, T. (1999) "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional*, México, 158:374-403.

<sup>21</sup> KEOHANE, R. y NYE, J., *op.cit.*, 8-19 y 29-35.

cambios sustanciales en su vida interna y en su vinculación planetaria<sup>22</sup>. En estos momentos, los criterios que habitualmente maneja la sociedad para tratar de entender la realidad mundial están basados en hechos definidos como interdependientes, porque tienen que ver con el acceso al consumo y con la superación de las barreras fronterizas a través de los medios de comunicación y el turismo<sup>23</sup>. Por supuesto que la adopción de estos criterios significó un cambio de actitud fundamental de la Argentina en las dimensiones social, económica y de seguridad, como así también en numerosas cuestiones referidas a los asuntos humanos, tecnológicos, de la naturaleza, etc. Del cambio de actitud no sólo fueron portadores el actor gubernamental y otros actores que forman parte de la dirigencia nacional, también lo fue la mayor parte de los diferentes actores sociales, a veces deseando el cambio y otras veces oponiéndose al mismo.

La relación de la sociedad civil argentina con las sociedades de la región fue posible y se extendió, notoriamente, a través de múltiples medios y actividades de interconexión. Tanto la cooperación bilateral regional como el proceso de integración del Mercosur, en este caso desde sus prolegómenos y durante la vigencia del mismo, son escenarios en los que se incrementan y se potencian los niveles de relación intersocietal.

Como esta relación es indeterminada, sobre todo por la entidad que en estos tiempos tiene la regionalización, el vínculo interestatal es tan abierto y amplio que somete al actor gubernamental a desafíos complejos, por cierto desconocidos dadas las capacidades que en otras épocas acumulaba el Estado y que ahora tienden a reducirse o desaparecer. Esta cuestión hace que la relación entre la sociedad civil y el Estado no sólo sea vista como intranacional, sino también como intrarregional, principalmente por la densidad de las comunicaciones e interacciones entre individuos y sociedades de

<sup>22</sup> Los norteamericanos prefieren hablar de globalización, mientras que los europeos analizan la mundialización. Pero ambos conceptos representarían los mismos procesos internacionales y sólo habría matices para definirlos. De todas maneras los hechos que identifican uno y otro concepto parecen ser los mismos. RODRIK, D. (1998) "Le débat sur la mondialisation: leçons du passé", *Politique Etrangère*, 3:567-585. Ver: LANÚS, J.A. (1997) *Un monde sans rivage. État, Nation et Globalisation*. Paris: Economica, 145-173. FERRER, A. (1996) *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.

<sup>23</sup> Una investigación empírica, a principios de los noventa, anticipaba el "desplazamiento de la población desde valores nacionalistas a valores más universalistas". MORA Y ARAUJO, M. y otros (1992) "La política exterior y la opinión pública argentina", en Roberto Russell (ed.) *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 219-253.



los países sudamericanos.

La regionalización modificó los supuestos sobre los que el actor gubernamental argentino debe iniciar el proceso de toma de decisiones de los asuntos externos, o bien cuando debe diseñar la planificación de política exterior y realizar gestión en torno a ella. Ahora, los supuestos están subordinados a las variaciones que se dan en la cooperación e integración, que son marcos en los cuales el protagonismo de la sociedad civil produce consecuencias interestatales.

Por lo tanto la variación es proporcional a la densidad de las relaciones intersocietales, y de esta manera tanto los problemas como las coincidencias de los individuos y de la sociedad argentina con respecto a las sociedades de la región, determinan cuánto movilizan al actor estatal, y hacia dónde lo desplazan. Si de algo debe estar pendiente el actor gubernamental argentino en relación al ámbito regional, es de que los problemas derivados de la presencia y comportamiento transnacional de la sociedad civil no se transformen en obstáculos para la interacción, o peor aún, de que no se conviertan en causa de discordia con los países sudamericanos.

## **2. Indicios sobre diferencias culturales**

La sociedad argentina, a través de las relaciones intrarregionales, no escapa a las diferencias étnicas, lingüísticas, raciales e ideológicas, que subyacen entre sociedades que están territorialmente cerca. Con la intensidad de las relaciones intersocietales no sólo surgen diferencias culturales, también estas diferencias se tornan tangibles en cada una de las interacciones que reúne a actores no estatales de distintos países.

Por cierto que la cooperación económica basada en el Mercosur fortaleció la opción de convivir con las diferencias culturales. Sin embargo, en el vínculo de la Argentina con los países de la región, las diferencias culturales están presentes hasta el punto en el cual se distingue, claramente, que un tema son las relaciones de producción y otro tema son las relaciones de significación<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Las relaciones de significación, como lo plantea Michel Foucault, son modos de objetivación del sujeto, a través de las cuales se procesan las influencias, las resistencias y las culturas que de alguna manera institucionalizan la "individualización" o la "colectivización". FOUCAULT, M. (1988) "El sujeto y el poder", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 3:3-20.



Si bien el Mercosur nació como un mercado funcional al sector privado transnacional, los actores estatales de algún modo conservan el control y la influencia sobre las relaciones de producción, atributos que son difíciles de sostener en torno a las relaciones que desarrollan las sociedades civiles, precisamente porque son relaciones de significación entre las que cuentan las tradiciones, los sentimientos y las representaciones sociales<sup>25</sup>.

Como testimonio de esta dificultad es posible señalar tres temas en los que las diferencias culturales ocupan un lugar más que importante en las relaciones transnacionales de la Argentina: I. La relación entre la pertenencia nacional y el proceso de integración subregional; II. La actitud de los argentinos con respecto a los desplazamientos migratorios provenientes de países sudamericanos; y III. La extensión de la libertad y justicia global en la región.

Por un lado, es evidente que la sociedad argentina está sometida a una crisis de pertenencia como lo está la mayor parte de las sociedades, en virtud de la globalización y de las tecnologías de la comunicación<sup>26</sup>. Sobre esta crisis mucho tiene que ver, también, la transformación económica, la creciente dispersión urbana y la descentralización política operada en América Latina, en particular en Brasil, Colombia, México, Venezuela y la Argentina<sup>27</sup>. La división cultural de la Argentina, observable a través del reforzamiento de distintos actores subnacionales, ya sea territoriales, ya sea sociales, no sólo agudiza la crisis de pertenencia, también influye en la relación de su sociedad con la integración subregional.

En esta relación la confusión de niveles nacional y subnacional con respecto a la subregión, combina acercamientos pero también alejamientos, porque hay un registro de diferencias culturales fronteras adentro y otro registro de estas diferencias vinculadas a las sociedades de países vecinos. Entonces, es importante tener en cuenta que

---

<sup>25</sup> La representación social es el conjunto de significaciones que un individuo o grupo determina con respecto a un objeto. A través de la representación social es posible conocer actitudes, opiniones, imágenes y sentimientos sobre el objeto. JODELET, D. (1989) *Les représentations sociales*. Paris: PUF.

<sup>26</sup> REX, J. (1998) "La identidad nacional en el Estado democrático multicultural", *Revista Mexicana de Sociología*, 1:21-35. Ver: CASTELLS, M. (1999) "Identidad, Estado, trabajo, tiempo y espacio en la sociedad red: contribución a un debate abierto", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86:390.

<sup>27</sup> Ver: WILLIS, E. y otros (1999) "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, 1:7-56.

del proceso de integración subregional naturalmente se desprenden diferenciaciones, entre las cuales las culturales son bastante centrales e inescindibles de la sociedad civil.

Por otra parte, la crisis de pertenencia cobró notoriedad con el fenómeno migratorio que despertó opiniones opuestas en el país. El ingreso de bolivianos, paraguayos, uruguayos, peruanos, chilenos y brasileños que, junto a los que estaban, representaban en 1999 -sin contar los indocumentados- el 10% aproximadamente de la población total de la Argentina, reavivó las discusiones en torno a la competencia por el empleo, los problemas de seguridad urbana y los accesos a la salud, educación y vivienda, en un contexto de pobreza, tanto estructural como de pauperización de sectores medios<sup>28</sup>. La escasez de empleo, como así también la necesidad de garantizar la seguridad pública, intervienen en la percepción que el argentino -en particular de determinados sectores sociales- construye alrededor de estos inmigrantes, y de la que no están exentas las representaciones simbólicas de base discriminatoria y xenofóbica.

También, la difusión de valores culturales ligados a la libertad y justicia global impone contradicciones en la región de las que no puede apartarse la Argentina. Sobre todo porque el individualismo de las sociedades posmodernas que promocionan los derechos humanos luego de haberlos violado históricamente, que preservan el medio ambiente en sus espacios mientras lo destruyen en otros y que en nombre de la justicia planetaria le exigen cesión de soberanía a los que no pueden oponerse, no es asimilado de la misma forma por las sociedades modernas ya que tienen necesidades de supervivencia, o bien necesidades de consolidación como tales<sup>29</sup>.

Si bien muchas veces las contradicciones entre distintas sociedades son examinadas a la luz de la antinomia entre individualismo y tribalismo, la generalización de los valo-

---

<sup>28</sup> Ver: BENENCIA, R. y GAZZOTTI, A. (1995) "Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes", *Estudios migratorios latinoamericanos*, 31:573-609. DE MARCO, G. y SASSONE, S. (1995) "Movilidad geográfica y migraciones en el Cono Sur. Situación actual y posibles impactos de los proyectos de integración regional", *Signos*, USAL, 28:103-145. CACOPARDO, M.C. y LOPEZ, E. (1997) "Familia, trabajo y fecundidad de los migrantes de países limítrofes", *Estudios migratorios latinoamericanos*, 35:187-216. PEREZ VICHICH, N. (1997) "Mercosur: la libertad de circulación de trabajadores en debate", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 12:163-171.

<sup>29</sup> El enfoque de Richard Haass sobre el concepto de intervención, es un ejemplo del carácter selectivo que guardan algunas cuestiones según la perspectiva y los intereses con que se las analiza. HAASS, R. (1994) *Intervention. The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1-18; 67-100 y 123-151.

res culturales globales es un reto inevitable para la sociedad argentina en cuanto a sus relaciones intrarregionales, porque cada sociedad se familiariza con estos valores de manera diferente y reacciona de modo distinto con respecto a las otras.

### 3. El sesgo identitario

En las interacciones de los actores no estatales de la Argentina con los de países de la región, están presentes las diferencias culturales que son diferencias identitarias, porque de un modo u otro lo que se discute es la pertenencia a una nación. La formación del Estado argentino, como la de los Estados latinoamericanos, que fue diferente a la de los europeos y a la de los Estados Unidos, determinó la formación de la nación<sup>30</sup>. Por mucho tiempo el Estado le dio a la nación el marco necesario y legitimador para el orden social, político y económico, como así también generó un mismo espacio de unidad e invariabilidad para los lenguajes y los valores. Como resultado de este proceso, el Estado se convirtió en un agente político de los atributos y manifestaciones culturales de la nación al ser determinante de la comunidad, sus principios, normas e instituciones sociales.

La cultura pública de la sociedad civil que hace a la identidad nacional, también es identidad política, lo cual le fue dando un sentido definido a la nacionalidad argentina<sup>31</sup>. Si bien hay una evolución importante del concepto de nación, el vínculo estatal sigue siendo significativo, sobre todo en los países latinoamericanos. Como la cuestión identitaria no está del todo resuelta, los niveles de participación del actor estatal todavía

<sup>30</sup> JAGUARIBE, H. (1995) "El Estado en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, 93:108. Además "los Estados latinoamericanos que surgen del proceso colonizador, estarán marcados de manera muy diversa por el momento constitutivo de su sociedad,...por su carácter, a menudo, de organizador social y generador de nacionalidad, y por el carácter incompleto de sus atributos de Estado Moderno, que limitará el rol integrador y legitimador del factor ciudadanía. La nacionalidad, por tanto, estará llamada a fundamentar lo colectivo, a ser la dimensión hegemónica básica en el marco, las más de las veces, de una dominación extremadamente particularista. De ahí su importancia y de ahí, también su debilidad y existencia difícil y tardía, incluso hasta nuestros días". VARIOS AUTORES (1986) *América Latina hacia el 2000. Opciones y estrategias*. Caracas: Nueva Sociedad, UNITAR, PROFAL, 144.

<sup>31</sup> MILLER, D. (1997) *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*. Bs.As.: Paidós, 22-27, 194-197, 210-213 y 218. Por su parte, Ezequiel Ander-Egg considera que una cosa es la cultura como estilo de vida adquirido (modo de ser, de hacer y de pensar) y como conjunto de obras e instituciones, que denomina cultura de "adaptación inconsciente", y otra cosa es la cultura como creación de un destino individual y colectivo, a la que llama cultura de "anticipación consciente". ANDER-EGG, E. (1992) *Desarrollo y política cultural*. Bs.As.: Ciccus, 19-51. Según Monserrat Guibernau, "las identidades existen sólo dentro de sociedades, que las definen y organizan". GUIBERNAU, M. (1996) *Los nacionalismos*. Barcelona: Ariel, 85. Ver: MIRANDA, R. (1989) "La educación y las culturas políticas", *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas*, Bs.As., 65:31-48.



son relevantes<sup>32</sup>. Al mismo tiempo, la contención que las mismas sociedades civiles realizan en torno a la emocionalidad de la nación, es bastante escasa.

Por lo tanto, el dominio y la gestión estatal son básicos tanto para la preservación de la identidad nacional como para evitar lo que Marc Ross llama la "polarización política" de la discordia cultural entre sociedades vecinas<sup>33</sup>. Sin embargo una de las derivaciones que surge de la nación, que compromete al Estado y sostiene la "polarización política", es el nacionalismo, principalmente porque está sustentado por integrismos culturales y porque configura -como analiza Eric Hobsbawm- programas políticos<sup>34</sup>.

El nacionalismo no perdió vigencia en las relaciones interestatales por la devaluación de la ideología del "estado territorialista". Del anacronismo del que habla Richard Rosecrance sobre el "estado territorial", por cuanto la vinculación de la economía de un país con la expansión de los mercados mundiales es estratégica para la colocación de la producción nacional, es insuficiente porque el "estado comercial" de los países centrales aún depende de la territorialidad, condición que por supuesto difícilmente puedan sostener las economías de menor desarrollo, dadas las asimetrías de la interdependencia mundial y la incapacidad de contar con capital-financiero, a pesar de las excepciones que el citado autor señala<sup>35</sup>.

Precisamente Michael Porter afirma que la competitividad, que es la característica sobresaliente del "estado comercial", no es un atributo de las empresas sino del Estado<sup>36</sup>. De manera similar tanto Robert Reich como Peter Drucker, con objetivos diferentes, exaltan el valor del Estado-nación, en tanto "estado territorial"<sup>37</sup>. Al mismo tiempo, en el mercado mundial no sólo compiten empresas y hay negocios, también confrontan sistemas productivos y estos tienen que ver con situaciones nacionales que

<sup>32</sup> AMIN, S. (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*. Bs.As.: Paidós, 75-112.

<sup>33</sup> ROSS, M.H. (1995) *La cultura del conflicto*. Bs.As.: Paidós, 61, 227, 251, 253-254, 267 y 273.

<sup>34</sup> HOBSBAWM, E. (1995) *Naciones y nacionalismo*. Barcelona: Crítica-Grijalbo, 17-21 y 49-53.

<sup>35</sup> ROSECRANCE, R. (1987) *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid: Alianza, 39-47. Para Hugo Gobbi, "lo más parecido al nuevo orden es el viejo orden", de modo tal que todavía "todas las conductas se ordenan en torno a un estadocentrismo", en consecuencia la "territorialidad" del Estado-nación sigue siendo muy importante a pesar de los cambios dados en los últimos tiempos. GOBBI, H. (1998) *El nuevo orden internacional*. Bs.As.: Abeledo-Perrot, 46-48.

<sup>36</sup> Ver: PORTER, M. (1991) *La ventaja competitiva de las Naciones*. Bs.As.: Vergara.

<sup>37</sup> DRUCKER, P. (1997) "La economía global y el Estado-nación", *Archivos del Presente*, 10:42. Ver: REICH, R. (1993) *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Bs.As.: Vergara.

se dan en un territorio<sup>38</sup>. Por otra parte, la devaluación de la concepción "territorialista" no significa la sustitución del "estado territorial" por el "estado comercial". En realidad las nociones de territorio y de soberanía adquieren un sentido diferente al pasado y no pierden vigencia en cuanto a su contenido intrínseco, por lo tanto el nacionalismo todavía tiene argumentos para su autosostenimiento.

En el pasado, en la relación de la Argentina con los países de la región, el nacionalismo estuvo asociado a proyectos geopolíticos y la identidad nacional fue utilizada como un factor de aglutinación social. Las controversias territoriales fueron moneda corriente en las relaciones bilaterales de la Argentina con los distintos países limítrofes y el nacionalismo se transformó en la justificación simbólica de las concepciones geopolíticas y de las ambiciones de poder, sobre todo durante los sesenta y setenta.

Actualmente, hay otras variables que conectan más fácilmente al nacionalismo con lo que es la "polarización política" de la discordia cultural, como lo son las vinculadas a la desigualdad estructural, a la nueva dirección del mundo y a lo que es la indeterminación de la globalización. Cualquier acontecimiento relacionado con estas variables, es la excusa para movilizar concepciones nacionalistas<sup>39</sup>. En particular porque el nacionalismo, desde la premisa "territorialista" se desplazó hacia el plano simbólico, es decir, hacia la pretensión de afirmar políticamente lo que cree que es la identidad cultural de su sociedad frente a las otras<sup>40</sup>.

En la relación fluida y constante entre sociedades vecinas, la afirmación política de las identidades nacionales está muy cerca de transformarse en una divergencia de nacionalismos, que es prácticamente lo mismo que decir que se convierte en una oposición entre Estados, más que nada porque el carácter político de aquella afirmación se basa en la potencialidad del actor estatal. Es sabido que los integristas culturales se con-

<sup>38</sup> FAJNZYLBER, F. (1988) "Competitividad internacional. Evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, Santiago, 36.

<sup>39</sup> Por ejemplo, Helio Jaguaribe advierte sobre los niveles de insatisfacción en los procesos democráticos latinoamericanos dada la poca atención que la sociedad política le presta a las expectativas y necesidades de la ciudadanía. El problema estriba en la ausencia de vinculación y de correspondencia entre la cultura política y las realidades socioeconómicas. JAGUARIBE, H., *op.cit.*, 109-110.

<sup>40</sup> Como ejemplo vale tener en cuenta algunas de las afirmaciones que hace Arthur Schlesinger jr.: "el Estado-nación seguirá decayendo como unidad de poder efectivo...(pero) el nacionalismo persistirá como el más poderoso de los sentimientos políticos. Está lejos de ser seguro si la democracia, que es una creación occidental, se puede transplantar a partes del mundo con culturas y tradiciones diferentes". SCHLESINGER, A. (1997) "¿Tiene futuro la democracia?", *Política Exterior*, Madrid, 60:14.

funden con el Estado. También es sabido que muchas veces la reedición de los nacionalismos tiene que ver con iniciativas de terceros actores, tanto desde la presión externa como desde la política doméstica, que buscan interesadamente la reacción estatal. El objetivo de los nacionalismos es que el Estado "asepsialice" las diferencias culturales con países vecinos y paralelamente defienda la identidad nacional, lo cual no es ni más ni menos que consentir la tensión y el choque con otro Estado.

Pero la Argentina no tiene una tradición de luchas y de confrontaciones con los países vecinos. La nación no encarna un proyecto histórico de violencia ni desarrolla sentimientos hostiles hacia "el otro", como tampoco realiza prácticas sociales inspiradas en el rechazo o en la eliminación del vecino en aras de la "pureza" de su nacionalidad.

Por otra parte, la sociedad civil no es adicta a impulsar el miedo, habitualmente tributario del ideologismo nacionalista. Las reivindicaciones culturales cada vez se alejan más de los usos políticos a las que estuvieron acostumbradas, con lo cual los espacios para internacionalizar las ofensivas nacionalistas son escasos, y el aprovechamiento ideológico de la identidad nacional para fines confrontacionistas es mínimo.

Sin embargo, independientemente de los proyectos nacionalistas, todo lo que representa la nación está vinculado a lo que significa la identidad nacional para una sociedad civil. La tirantez intersocietal entre la Argentina y los países de la región por diferencias identitarias, indefectiblemente se estataliza por el fuerte vínculo de la nación con el Estado. Esto es así porque hasta el momento, nación e identidad nacional conservan aspectos invariables, muy a pesar de los cambios y de las nuevas tendencias surgidas con el modelo tecnoeconómico, el movimiento financiero transnacional y el impulso de una sociedad civil ampliada y difusa en clave global<sup>41</sup>.

La pertenencia espacial de la nación, que es como decir el "estado territorial" de la identidad nacional, es uno de los aspectos que se mantiene incólume, contrariamente a lo sugerido por Jean-Marie Guéhenno que habla de la desaparición de la relación

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, el proceso de "desterritorialización" cultural determinado por cada producto cultural que "coloniza un espacio semiológico, se legitima en un mundo de sentidos y de signos, y arraiga un humus cultural"; es decir que "los mensajes que se consumen (medios de comunicación, publicidad) son en buena proporción elaborados fuera del país". MARGULIS, M. (1996) "Globalización y cultura", *Sociedad*, Bs.As., 9:8-11.



entre territorio y nación<sup>42</sup>.

Al mismo tiempo, de acuerdo a Ulf Hannerz, es muy difícil que la superficialidad de la cultura transnacional sustituya a la nación, como así también es muy difícil sostener la existencia de una cultura mundial a través de la existencia de minorías de individuos que son sólo cosmopolitas. Por ello, "cuando oímos grandes elogios de la diversidad cultural, no debemos olvidar que a veces se prescinde por conveniencia de las pequeñas y grandes furias que provoca el hecho de no compartir una cultura"<sup>43</sup>. Coincidente con este punto de vista, bien explicita Alain Touraine de que por el momento nadie, ningún país, renunció a su conciencia nacional<sup>44</sup>. Lo mucho que quiere decir este punto de vista ilustra otro aspecto que permanece indemne: la conciencia nacional, cuyo eje principal es su impronta cultural.

Por otra parte la persistencia, tanto de la pertenencia espacial de la nación como de la conciencia nacional, testimonia que cada país es una comunidad de cultura y unidad de significado, lo cual involucra -explícitamente o no- una "política de la identidad", como le llama Montserrat Guibernau al conjunto de elementos simbólicos que el Estado unifica en el tiempo, a través de la continuidad y en la distinción con respecto a otros. Esta "política de la identidad" la plantea Guibernau por las dudas que le despierta el discurso de la identidad europea frente a la realidad del particularismo y la diferencia<sup>45</sup>.

Más allá de la polémica europea en torno a una situación muy distinta a la sudamericana, está claro que en este ámbito también hay políticas de identidad sobre las que la Argentina tiene responsabilidades de gestión, como los otros países, en especial porque las diferencias identitarias trasladan la fricción intersocietal hacia una agenda interestatal.

<sup>42</sup> GUÉHENNO, J-M. (1995) *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Bs.As.: Paidós, 20, 28 y 32.

<sup>43</sup> HANNERZ, U. (1998) *Conexiones transnacionales*. Madrid: Cátedra, 36, 95, 98, 165-180.

<sup>44</sup> TOURAINE, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos?*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica, 171, 174-176, 185, 203-208 y 232.

<sup>45</sup> Guibernau no habla de nacionalidad, sino de nacionalismo. Señala que una cosa es el criterio esencialista (vinculado a la Nación, la historia y los símbolos), otra cosa es la ideología nacionalista ligada a la modernización. Una tercera, relacionada con la esencialista, es todo lo que tiene de significado la identidad nacional y el surgimiento de la conciencia nacional. GUIBERNAU, M., *op.cit.*, 9-11 y 151-152.

Sin duda alguna que la sociedad civil argentina es el fundamento de la "política de la identidad". El Estado, como dice Paul Kennedy, es el soporte de la "política de la identidad" al que recurre la sociedad como "lugar primario de identidad", en busca de las respuestas y de las seguridades a sus intereses<sup>46</sup>. Por el momento la sociedad civil argentina no es enteramente independiente de los intereses estatales, políticos y económicos, como sí lo son algunas sociedades desarrolladas o posmodernas. Por lo tanto el Estado no es ajeno a la transnacionalización de la sociedad civil, ni al aumento indeterminado de las relaciones interculturales con los vecinos. Siguiendo a Touraine, la nación todavía representa la conciencia de la identidad cultural, que es la conciencia del "Estado y el pueblo", sobre todo porque a través de ella se establecen las diferenciaciones con la racionalidad económica y de mercados y con el mensaje universalista de la identidad única y global<sup>47</sup>.

#### 4. Escenarios de oposición intersocietal

Las diferencias identitarias entre sociedades vecinas o físicamente próximas, son diferencias cuyo lado áspero es el conflicto<sup>48</sup>. Es común que estas diferencias identitarias aparezcan en las relaciones transnacionales en distintos momentos, de manera diversa y con consecuencias inciertas. La problemática de la diferencia es una problemática histórica y, paralelamente, es una problemática conceptual. Básicamente es el contacto entre "nosotros" y los "otros", que en algún momento significó rechazo y hasta anulación, y en otro momento tal contacto estuvo relacionado con diferencias genéticas, de superioridad racial.

Con el tiempo se produjo la aceptación de la diferencia, pero en contextos heterogé-

<sup>46</sup> KENNEDY, P. (1993) *Hacia el siglo XXI*. Barcelona: Plaza & Janés, 187. Ulrich Beck, sin una explicación convincente, dice que el Estado ya no es contenedor de la sociedad. Sencillamente señala que la equiparación del Estado-nación con la sociedad es una suerte de trampa territorial, porque las "comunidades y estructuras transnacionales" están por encima de aquél. BECK, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Bs.As.: Paidós, 46-50, 99-104.

<sup>47</sup> TOURAINE, A., *op.cit.*, 187, 221, 223 y 233.

<sup>48</sup> Muchas opiniones provenientes de la ciencia política, de la sociología y de la antropología prefieren evaluar los conflictos "sobre la base de resultados probables o concretos, es decir, pesando las ventajas del conflicto en términos de valores en juego versus los riesgos y los costos del conflicto". Para estas opiniones el conflicto es "la categoría explicativa central para el análisis del cambio". El conflicto está en relación con muchos aspectos, uno de estos aspectos es el que se refiere a las *diferencias*, como por ejemplo las étnicas, lingüísticas, raciales, ideológicas, etc., que pueden adquirir niveles insospechados "cuando grupos diferentes están físicamente cerca entre sí, si bien tienen poder económico y político distinto". DOUGHERTY, J. y PFALTGRAFF, R., *op.cit.*, 324 y 331.



neos. El cruce de las identidades (que eventualmente conllevan discriminación, distinción, superioridad o desigualdad) "son potenciales generadoras de conflictos, especialmente aquellas que se generan en torno a la lucha por el *derecho a la legitimidad de la diferencia*". Por ello en un sistema de relaciones y de integración son posibles tres opciones: la histórica, que es la de convertir a los diferentes, la fundamentalista, que procura el alejamiento de los que son diferentes, y por último la que propone convivir con la diferencia<sup>49</sup>.

Si bien los actores principales de estas diferencias son actores no estatales nacionales, internacionales y transnacionales, la tensión entre ellos indiscutiblemente introduce al actor estatal en la preparación del conflicto<sup>50</sup>. De manera que en la desregulación de las relaciones transnacionales, las relaciones interestatales están sujetas a los procesos que generen los intereses no materiales de las sociedades que contienen los Estados.

Estos procesos se dan porque hay condiciones objetivas que los favorecen y que, al mismo tiempo, son el origen del conflicto cultural entre sociedades. Además, teóricamente, es común el disenso en un sistema de cooperación o en un proyecto de integración en curso, sobre todo cuando un actor estatal por sí mismo o por influencia de actores domésticos, se resiste a modificar sus políticas o bien a cambiar actitudes que lo identifican y caracterizan<sup>51</sup>.

En esta dirección es posible identificar tres condiciones objetivas, comunes a la relación de la sociedad argentina con sociedades de la región: a) el aumento de los "espacios sociales transnacionales"; b) la expansión del "individualismo global"; y c) la externalización del prejuicio.

<sup>49</sup> PACCECA, M.A. (1997) "Identidades y abordajes teóricos: una revisión crítica", en Varios Autores, *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural*. Bs.As.: UBA, 77-82.

<sup>50</sup> La progresión tensión-conflicto, aunque originariamente no sea interestatal, no puede desvincularse de objetivos que todavía el Estado custodia a través de sus capacidades, como son -por ejemplo- la preservación de la seguridad nacional y la protección de los intereses económicos, siguiendo concepciones de otras épocas. DEUTSCH, K. (1974) *El análisis de las relaciones internacionales*. Bs.As.: Paidós, 111-123.

<sup>51</sup> KEOHANE, R., *op.cit.*, 71, 75-89.

### **a) Los espacios sociales transnacionales**

La sociedad civil argentina es un actor no estatal de carácter nacional, y también es un conjunto de actores no estatales de carácter subnacional, en algunos casos de base territorial. A pesar de los cambios económicos, de los estilos políticos y de los aparatos comunicacionales, la Argentina no ha dejado de ser un país social y culturalmente federal.

En los últimos tiempos, las modificaciones en la estructura social, en la calidad de vida y en todo lo concerniente a los gustos, consumos y opciones sobre distintos aspectos de la cotidianeidad, determinaron un tipo de expresión subnacional, distinto al territorial, que configura grupos sociales diferentes por razones diversas<sup>52</sup>. Esta diferenciación social, con la complicidad de los medios de comunicación masiva, fragmenta culturalmente a la sociedad argentina en una diversidad de actores subnacionales. Por supuesto que algunos de estos actores están más conectados con actores privados transnacionales que otros.

Sin embargo quien tiene presencia internacional es el actor subnacional de carácter territorial, es decir, el territorio local del cual surgen acciones sociales, económicas y políticas, muchas veces independientes de la sociedad en tanto actor nacional, como así también del poder central. Sin duda alguna el nivel subnacional pasó a ser un aspecto más del análisis mundial y de las relaciones internacionales<sup>53</sup>. Cada vez está más clara la diferencia entre lo que es la cultura pública nacional del Estado-nación, sobre el que el grupo social dominante concentró poder, y las culturas públicas subnacionales, periféricas al aparato gubernamental central y reactivas al mismo, constitui-

<sup>52</sup> Por supuesto que se deben tener muy en cuenta las diferencias que sobre la calidad de vida hay entre las sociedades desarrolladas y las sociedades de menor desarrollo. Entonces, el listado de cuestiones que movilizan a la sociedad civil es por demás extenso y adquiere diferentes características de acuerdo al lugar y al momento. Por ello, el tema de la calidad de vida es uno de los más representativos en este sentido. Por ejemplo, "sin que las luchas por la libertad y la igualdad hayan desaparecido en países como los nuestros, se añade un principio de acción colectiva nuevo que es lo que podríamos llamar el principio de la felicidad, de la autorrealización, o de lo que más tecnocráticamente podríamos llamar 'calidad de vida'. La gente quiere ser y quiere ser más, quiere que la tomen en cuenta...". GARRETON, M.A. (1992) *Transformación cultural. Cuatro documentos de reflexión preliminar*, FLACSO-Chile. Ver: FITOUSSI, J-P. (1997) *El debate prohibido. Moneda, Europa, pobreza*. Bs.As.: Paidós. MILLAN, R. (1991) "Calidad de vida: noción cultural y derivación política", *Revista Mexicana de Sociología*, 1:153-166.

<sup>53</sup> LETAMENDIA, F. (1997) *Juego de espejos. Conflictos nacionales centro-periferia*. Madrid: Trotta, 19-21, 61-64, 89.

das por grupos étnicos, lingüísticos o productivos<sup>54</sup>.

De modo que ante cualquier fenómeno supranacional, o bien frente a sociedades de países de la región, la sociedad argentina se distingue no sólo como actor nacional, sino también mediante actores locales. Al respecto no se puede dejar de lado la lectura de Ulrich Beck de que "la globalización no sólo significa des-localización, sino que además presupone una re-localización", con lo cual si algo se destaca como novedoso eso es la transnacionalización de lo local, es decir de los niveles subnacionales<sup>55</sup>. Esta situación es la que provoca un aspecto muy particular del intrarregionalismo como es la licuación o distanciamiento de actores subnacionales, entre propios y ajenos, al constituir "espacios sociales transnacionales", obviamente estimulados por la interdependencia y la cooperación.

Como el impulso del Mercosur ha facilitado enormemente la apertura social, las sociedades provinciales y en especial de frontera, asumieron un sesgo transnacional importante. Precisamente, si hay una relación en la cual las vinculaciones transnacionales originan un efecto de irradiación escabroso entre sociedades diferentes y hasta muy diferentes, esa relación es entre sociedades vecinas, mucho más en un ámbito periférico como es el sudamericano que en un ámbito desarrollado como es el de la Unión Europea, o bien en uno muy especial como es la frontera mexicano-norteamericana.

Las diferencias entre sociedades vecinas, es decir entre actores locales, aunque no sean representativas de sus respectivas sociedades nacionales, por un lado refuerzan el sentido identitario de pertenencia espacial que alcanza a todo el país, y por el otro, acentúa la superioridad o inferioridad comparativa con quienes son distintos dentro de la proximidad geográfica, circunstancia esta última que habitualmente está ligada a

---

<sup>54</sup> Las preguntas centrales en torno al surgimiento de los nacionalismos periféricos son: "¿por qué persisten? ¿cómo se explica su persistencia? ¿sobre qué mecanismos asientan sus expresiones como movimientos?". La persistencia del conflicto nacional y el resurgimiento de expresiones periféricas europeas políticas, culturales o sociales, son datos evidentes de que "existe una base objetiva de identidad étnica". GURRUCHAGA, A. (1990) "La problemática realidad del Estado y de la Nación", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 49:103-122.

<sup>55</sup> BECK, U., *op.cit.*, 76-77 y 79-80. Volker Stanzel plantea la relación entre problemas globales y soluciones locales. STANZEL, V. (1999) "Dealing with the Backwoods: New Challenges for the Transatlantic Relationship", *The Washington Quarterly*, 2:17-23. AROCENA, J. (1997) "El desarrollo local frente a la globalización", en Varios Autores, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Bs.As.: FLACSO-UBA-Universidad Católica de Córdoba, 43-58.



situaciones de desigualdad social, económica o educativa<sup>56</sup>.

Tanto un aspecto como el otro internacionalizan las relaciones intersociales de los actores subnacionales argentinos, teniendo en cuenta las muchas y variadas áreas de frontera del país que hacen que lo local cuente considerablemente en la acción regional. Una hipótesis parece decirlo todo al señalar que "pensar la globalización desde la periferia y en particular desde el Mercosur, no significa necesariamente concluir que se está produciendo la homogeneización simbólica o política del planeta...no es lo mismo São Paulo que el Chaco argentino, el nordeste brasileño o el pescador de Cabo Polonio en la costa uruguaya. El aldeano tiene un modo de producción, más que híbrido, tremendamente nacionalista y esa herencia cultural, ese capital cultural no es un desierto"<sup>57</sup>.

Por supuesto que los "espacios sociales transnacionales", dominados por el vínculo subnacional, tienen impacto interestatal. Por otra parte, cada vez está más claro que los "espacios sociales transnacionales" no son los mismos para las sociedades desarrolladas que para las sociedades de menor desarrollo. Por ello, es impensable para la periferia la figura del Estado transnacional propuesta por Ulrich Beck como contramodelo del Estado-nación, del Estado internacional y del Estado supranacional<sup>58</sup>.

Al mismo tiempo, difícilmente muchos países del Sur logren resolver el problema de la translocalización de los particularismos culturales que sugiere el mencionado sociólogo<sup>59</sup>. Por otra parte, cabe la pregunta sobre cómo estos países igualarían su cultura local con la cultura global, que es la que domina la transnacionalización.

<sup>56</sup> Ver: APARICIO, M. (1993) "Conflicto cultural y búsqueda de identidad. Un análisis empírico", *Sociológica. Revista Argentina de Ciencias Sociales*, Bs.As., 11-12:225-304. VÉLIZ, C. (1999) "Nacionalismo, globalizaciones y la sociedad chilena", *Estudios Internacionales*, 123-142.

<sup>57</sup> ACHÚGAR, H. y BUSTAMANTE, F. (1996) "Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario", en Varios Autores, *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: Nueva Sociedad, 133-135.

<sup>58</sup> BECK, U., *op.cit.*, 75, 79, 152-159.

<sup>59</sup> Ver: MARGULIS, M. y URRESTI, M. (1997) "La época de la cultura y la cultura de la época", en Varios Autores, *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural*. Bs.As.: UBA, 17-19, 23 y 28. TIMÓ, E. (1997) "Etnicidad y racismo en la globalización: una mirada desde la antropología social", *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Paraná: UNER, 13:57. NAHARRO, J. y SOSA, V. (1997) "Conflictos étnicos, nacionalismos y globalización", *Cuadernos de Humanidades*, Salta: UNSa, 89-103.

Aunque sea una contratendencia de la globalización, lo local funciona dentro de la lógica de lo global y todavía es evidente su "encierro" en el Estado-nación, por lo tanto es el actor gubernamental de nivel central el que está llamado a procesar las cuestiones culturales que surgen a través de las interacciones entre actores no estatales de dimensión subnacional<sup>60</sup>.

Las redes de intercambio e influencia (redes sobre asuntos indígenas, de mujeres, de derechos humanos, ambientalistas, de nutrición infantil, por citar algunas) al determinar "espacios sociales transnacionales", abren el juego a las diferencias intersocietales, cuyo punto límite son las diferencias identitarias, principalmente porque hay divergencias perceptivas y valorativas entre actores subnacionales argentinos y actores subnacionales de países vecinos<sup>61</sup>.

Como en las relaciones transnacionales, las actitudes y las conductas están precedidas de todo lo afectivo que tiene la pertenencia identitaria, el disenso simbólico es una condición que automáticamente involucra a actores locales, tanto por la territorialidad como por el hecho de formar parte de una nación<sup>62</sup>. Por supuesto que las relaciones de significación que se dan en los "espacios sociales transnacionales" no son relaciones de poder, pero construyen un segmento de disputa política e interestatal a partir de las diferencias culturales.

---

<sup>60</sup> Dice Jorge Larraín: "Lo global no reemplaza a lo local, sino que lo local opera dentro de la lógica de lo global. La globalización no significa el fin de las diferencias culturales y étnicas, sino su utilización consciente. Los productos culturales se reúnen desde todos los lugares del mundo y son transformados en mercancías para consumo en las grandes metrópolis. Lo local y lo exótico es sacado de su contexto, reempaquetado y vendido. Pero al mismo tiempo el Tercer Mundo aprende a jugar Nintendo, a comer hamburguesas McDonalds y a beber Coca-Cola". LARRAIN, J. (1996) *Modernidad, razón e identidad en América Latina*. Santiago: Andrés Bello, 31 y 212-213. GUIBERNAU, M., *op.cit.*, 146 y 148. Por otra parte, Roland Robertson, que trabajó el concepto de "glocalización" como síntesis de la globalización "que abarca la producción de la diversidad" hasta el punto en el que "los nacionalismos constituyen una forma mayor de diversidad global", señala que es inescindible lo local de lo global. ROBERTSON, R. (1998) "Identidad nacional y globalización: falacias contemporáneas", *Revista Mexicana de Sociología*, 1:9-11 y 16-17. Ver: GARCIA DELGADO, D. (1998) *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Bs.As.: Ariel, 206-207.

<sup>61</sup> KECK, M. y SIKKINK, K. (1999) "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", *Foro Internacional*, 4:404-428.

<sup>62</sup> El localismo, por oposición a la globalización y a la transnacionalización, es patrimonio de la cultura pública de la sociedad civil. RAPOPORT, M. (1997) *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*. Bs.As.: Eudeba, 70. También, son los actores subnacionales los que determinaron la nacionalidad, ya sea por imposición o por reacción. LETAMENDIA, F., *op.cit.*, 223.

## **b) El Individualismo global**

La Argentina es un país cuya sociedad civil, como la de los países de la región, está sujeta a la expansión de lo que John Rawls llama el "derecho de los pueblos"<sup>63</sup>. Como en la región la institucionalización de los derechos humanos fundamentales, no está estandarizada social y políticamente, entonces hay distintas formas de interpretar la aplicación de estos derechos, por caso los "principios básicos de justicia", lo cual introduce diferencias entre las sociedades que, de un modo u otro, están referenciadas en políticas estatales.

Esta condición objetiva hace que el proceso de internacionalización de la sociedad civil argentina resulte dilemático en cuanto por un lado participa de la transnacionalización de los derechos globalizados, y por el otro difiere con las sociedades de la región a través de las relaciones intersociales, porque es incuestionable que existen distintos niveles de compromiso político y estatal con estos derechos, a pesar del encuadre normativo de los acuerdos y de los sistemas de cooperación.

El tema es del actor gubernamental en la medida en que la generalización del "derecho de los pueblos" convierte las diferencias intersociales en un problema interestatal. Por cierto que el carácter transnacional de las relaciones intersociales limita la eficacia gubernamental, sobre todo por la naturaleza global (básicamente occidental) que tiene el mencionado derecho.

Pero también es cierto que la autonomía de las relaciones transnacionales todavía está constreñida por el Estado-nación, en especial porque fuera de él no hay otra forma institucional, contundente y disciplinaria, que resuelva lo que los actores no estatales engendran conflictivamente<sup>64</sup>. Lo que aquí está en juego, en la relación entre la sociedad civil y el Estado argentinos, es la capacidad de asimilar las vinculaciones transnacionales que involucran tanto aspectos globales ineludibles, como aspectos de buena vecindad y convivencia regional.

Vinculado a lo anterior, a través de las redes de interacción social, hay en la región

<sup>63</sup> RAWLS, J. (1996) *El derecho de los pueblos*. Bogotá: Uniandes, 85-136.

<sup>64</sup> HALLIDAY, F. (1997) "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas", *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid: UNED-Universidad Autónoma Metropolitana, 9:37.



otro aspecto de naturaleza global y de connotación transnacional que moviliza al actor estatal argentino en sus relaciones sudamericanas, que es la "ciudadanía moderna, democrática y universal" en la construcción de lo que David Held denomina un orden mundial cosmopolita<sup>65</sup>. Sin discutir cómo el "derecho cosmopolita democrático" regularía lo que claramente está desregulado, que son los casos de la política mundial y de la desigualdad estructural del orden internacional, es posible dudar sobre cómo compatibilizar la "ciudadanía global" inspirada en la dirección impuesta por los países centrales, con las distintas acepciones que los países de la región le dan a la "ciudadanía nacional", en detalle la Argentina, sobre todo durante una profundización real y efectiva del proceso de integración<sup>66</sup>.

Este aspecto es importante por cuanto hay distintas valoraciones de la "ciudadanía global" desde cada concepción de la "ciudadanía nacional", pues algunas sociedades avanzan más hacia una concepción humana y normativa de la dimensión moral de las relaciones intersociales e interestatales, y otras lo hacen más hacia una concepción particular y reflexiva. Estas diferencias valorativas son las que están presentes en las redes de interacción y merecen tener respuestas desde la política estatal argentina. Lo que esta política no puede obviar es el carácter transnacional de la "ciudadanía global", sobre la que la sociedad civil tiene mucho que ver, ya sea porque absorbe derechos relacionados con tal ciudadanía, ya sea porque los discute con sociedades vecinas<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Desde una perspectiva de liberalismo internacional, Held sostiene que los Estados democráticos facilitan la formación de una democracia mundial cosmopolita. Esta democracia se relaciona con la expansión de instituciones y procedimientos desvinculados tanto del modelo de Westfalia como de la ONU. Esto significa considerar dos aspectos: a) el establecimiento de un derecho democrático cosmopolita para Estados e individuos; y b) el gradual crecimiento de "asambleas y autoridades no gubernamentales", claramente independientes de intereses estatales, políticos y económicos, es decir, representativas de las sociedades civiles. Un aspecto como el otro descartarían la hipótesis de que todo proceso de integración automáticamente homogeneiza creencias, normas y valores culturales. Por otra parte, la vinculación entre las culturas no dependería del precintado de cada identidad cultural frente a la globalización o la mundialización, sino del modo sobre el que se establecerían -racionalmente- las relaciones entre ellas. HELD, D. (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Bs.As.: Paidós, 42-45 y 324-336.

<sup>66</sup> Ver: GARCIA DELGADO, D., *op.cit.*, 207.

<sup>67</sup> Esto tiene que ver con el debate que plantea la relación entre nacionalidad y cosmopolitismo, debate al que también se incorpora la relación entre nacionalidad y regionalismo. Ver: MILLER, D., *op.cit.*, 18 y 226. Al mismo tiempo, Held, inspirado en Immanuel Kant, dice que "los individuos que componen los Estados y las sociedades cuyas constituciones fueron conformadas de acuerdo con el derecho cosmopolita, podrían ser considerados ciudadanos, ya no de su región o comunidad nacional, sino de un sistema universal de gobierno cosmopolítico...Serían ciudadanos de sus comunidades políticas inmediatas y de las redes regionales y globales comprensivas que influyen sobre sus vidas". HELD, D., *La democracia...*, *op.cit.*, 278.

El no eludir lo transnacional de la "ciudadanía global", no significa creer que para la Argentina esta ciudadanía tiene la misma representación que guarda para las sociedades desarrolladas, porque de ser así no sólo habría una desvinculación de la realidad, sino también porque la discordia sería moneda corriente en las interacciones con sociedades vecinas<sup>68</sup>.

Lo transnacional de los derechos de ciudadanía está conectado a la fuerza que en los últimos tiempos ha cobrado la cuestión del "individualismo global", fundamentalmente mediante las crisis tanto de las determinaciones histórico-nacionales de un país provocadas por la modernización, como de las relaciones internacionales influidas por el posmodernismo<sup>69</sup>.

Por cierto que un tema es el "individuo global" y otro es el individuo cosmopolita. Pero en el ámbito regional, la relación de la sociedad civil argentina con lo externo y con todo lo que domésticamente se internacionaliza, pasa por distintas vinculaciones transnacionales donde es común la heterogeneidad de pertenencias espaciales y sociales, y por lo tanto hay vinculaciones referidas ya sea al "individuo global", ya sea al individuo cosmopolita<sup>70</sup>. En este ámbito la pluralidad de vinculaciones transnacionales, definitivamente condicionan a la sociedad y a la política argentinas.

Por ejemplo, la universalización del "individuo global" plantea entre las sociedades de la región diferentes criterios sobre su carácter y sobre su alcance, porque son criterios que responden a las diferencias culturales y que de un modo u otro repercuten en las relaciones transnacionales en las que participa la sociedad argentina. Esta repercusión tiene, en mayor o en menor medida, dimensión interestatal, y no hay dudas de que instala riesgos políticos y diplomáticos en torno a la relación de la Argentina con los países de la región. La incertidumbre que promueve el desplazamiento del "individuo global" como uno de los ejes prominentes de las relaciones internacionales y de las

---

<sup>68</sup> Por otra parte, es sabido que las posibilidades de un país periférico para inducir la aplicación del principio de extraterritorialidad sobre un país central, son bastante escasas. Ver: ESCUDÉ, C. (1999) *Estado del mundo. Las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur*. Bs.As.: Ariel, 147-188.

<sup>69</sup> TOMASSINI, L. (1990) "La política internacional después del muro", *Estudios Internacionales*, 91:310.

<sup>70</sup> En este caso, vale tener en cuenta una de las afirmaciones de Beck sobre la polivalencia de las globalizaciones, cuando dice que "mientras el ciudadano está aún encogido y perplejo en el marco nacional-estatal, el burgués actúa de manera cosmopolita". BECK, U., *op.cit.*, 103.



relaciones intrarregionales, es de alta preocupación para el actor gubernamental porque así como no puede ir contra los síntomas evolutivos del mundo de la posguerra fría, tampoco puede ir contra la cooperación e integración<sup>71</sup>.

Las relaciones que la lógica transnacional le propone a la sociedad civil argentina, si bien forman parte de una oportunidad para su internacionalización, esta lógica no deja de tener como fuente de inspiración a las sociedades desarrolladas. Dentro de este marco, las relaciones intersociales con los países de la región son una escala por demás interesante para la integración, pero no hay que descuidar que estas relaciones se dan sobre condiciones muy distintas a las vinculaciones que entablan los países centrales.

El "individualismo global", así como es una señal de circulación transnacional a través de la socialización mundial de principios y valores y de las instituciones internacionales relacionadas con la paz, también es un factor de controversia en las relaciones intersociales de la Argentina, porque además de los distintos niveles de comprensión que origina el mismo, su impronta está cruzada con problemáticas propias de la periferia, por caso, los distintos tipos de pobreza o el endeudamiento externo.

Las diferencias valorativas en torno a la aplicación de derechos globales, como por ejemplo los referidos a la concepción liberal de justicia, de tanta vinculación con la soberanía, introducen un principio de controversia en las relaciones transnacionales de la Argentina en la región<sup>72</sup>. Las diferencias valorativas, de un modo u otro, ponen en debate las contradicciones de la periferia y, sobre todo, las limitaciones del actor estatal. Como la fundamentación de la soberanía es dispar entre los países de la región de acuerdo al Estado que tiene cada uno y a la posición internacional que ocupa, y al

<sup>71</sup> Por otra parte, hay que tener en cuenta que las demandas sociales en América Latina son de objetivo y de acción distinta a las que se dan en Europa. Ver: GARRETON, M.A. (1994) "Transformaciones de la sociedad y de los actores sociales ¿hacia una nueva problemática en América Latina?", *Revista Paraguaya de Sociología*, 91:243-254. RAMA, G. (1994) *Informe Educación y Juventud*. Madrid: OEI-Organización Internacional de Juventud. ZABLUDOVSKY, G. (1993) "Globalización y participación política en el mundo moderno", *Revista Mexicana de Sociología*, 2:382-384.

<sup>72</sup> Por concepción liberal de justicia, John Rawls entiende los derechos humanos "más allá de las fronteras culturales y económicas, así como de las fronteras de los Estados nacionales u otras unidades políticas". RAWLS, J., *op.cit.*, 131. Ver: RESTA, E. (1996) "La violencia soberana", en Bergalli, R. y Resta, E. (eds.) *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos*. Barcelona: Paidós, 13-31. CHORNET, C. (1995) *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el derecho internacional*. Madrid: Trotta, 82-84. MONTBRIAL, T.de (1998) "Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie", *Politique Étrangère*, 3:549-565.

mismo tiempo cada sociedad es singular en sus procesos histórico-culturales, el "individualismo global" no hace otra cosa que separar a unos de otros y crear las condiciones para la discordia interestatal<sup>73</sup>.

### **c) El prejuicio**

Por cierto que la cultura de cada sociedad no tiene más proyección que la de los valores que sustenta, al menos en Sudamérica. Máxime cuando en el caso de los países mercosureanos hay tanto una voluntad social como una decisión política orientada hacia la cooperación subregional. Esta cooperación puso en escena relaciones interculturales entre sociedades diferentes y favoreció la integración entre las mismas. Sin embargo, está latente en las relaciones transnacionales la amenaza del prejuicio, sobre todo de la externalización del prejuicio, tanto hacia fuera de las fronteras nacionales, como contra la colonia migrante de un país vecino. El estereotipo y el etnocentrismo convergen en el prejuicio cultural, en tanto proceso psicológico en el cual intervienen no sólo motivaciones racionales, sino también irracionales<sup>74</sup>.

Una serie de estudios e investigaciones recientes han puesto de manifiesto conclusiones que señalan la vigencia de estereotipos y etnocentrismos en América Latina, en contraposición a una tradición que en los setenta reivindicó valores comunes, descartó la pluralidad cultural, creyó en una misma lógica de representación social y avanzó hacia la determinación de una misma conciencia política.

Los estudios e investigaciones realizadas ponen en tela de juicio la artificialidad de la cultura estatal o de la cultura de los medios de comunicación masiva, como así también las pretensiones socialmente homogeneizadoras, hasta el punto de plantearse que la integración mercosureana a nivel cultural, en tiempos de globalización, es una ilusión<sup>75</sup>. Sobre todo porque hay hipótesis que dan cuenta de rechazos y de diferen-

<sup>73</sup> En este sentido, la afirmación de Held sobre los problemas de control inmediato del Estado-nación en torno a las "estructuras de comunicación" intercultural, tiene asidero. Porque "el espacio cultural de los Estados-nación está siendo rearticulado por fuerzas sobre las cuales los Estados tienen, a lo sumo, una influencia limitada". HELD, D., *La democracia...*, *op.cit.*, 159-160.

<sup>74</sup> Es importante tener en cuenta las relaciones del prejuicio, etnocentrismo (tanto actitudinal como cognitivo), patriotismo, etc., con lo que son procesos psicológicos. RAMIREZ, S. y TORREGROSA, J. (1996) "Psicosociología de las relaciones internacionales", en Varios Autores, *Psicología Social Aplicada*. Madrid: Mc Graw-Hill, 199-217.

<sup>75</sup> ACHÚGAR, H. y BUSTAMANTE, F., *op.cit.*, 144.

ciaciones culturales en el ámbito latinoamericano.

En esta dirección, una de las hipótesis más fuerte es la que se refiere a la persistencia de la "dialéctica de la negación del otro". Precisamente, uno de los elementos que justifica esta hipótesis es que la negación, que no se interrumpe, se transmuta, muy a pesar del tiempo y de los cambios, subvalora la identidad cultural o bien la ideologiza, teniendo esto último una proyección de consecuencias imprevisibles. De manera que la mayor dificultad en las relaciones interculturales entre países vecinos, es la percepción negativa que una sociedad tiene con respecto a la otra por el alto grado de potenciación de su conciencia nacional. En esta tradición latinoamericana, el Estado fue cómplice al oficializar el imaginario colectivo sobre la negación del otro hasta el punto de externalizarlo, porque subordinó la identidad cultural al objetivo político de ignorar "al otro", al vecino, o bien de impulsar el aislamiento internacional para diferenciarse "del otro"<sup>76</sup>.

Las tensiones predominantes en las relaciones interculturales latinoamericanas refuerzan esta hipótesis. Por ejemplo: I. El choque entre los derechos de ciudadanía y las tradiciones autoritarias y violentas; II. La oposición entre lo que son prácticas solidarias y lo que son los "faccionalismos excluyentes"; III. La diferencia entre acciones sociales independientes de la sociedad política y el Estado y el "clientelismo burocrático"; y IV. La confrontación entre la diversidad y pluralismo cultural y la "simplificación y satanización del adversario"<sup>77</sup>.

En la raíz de estas tensiones, hay que contabilizar que la memoria popular desempeña un papel importante ya que no desaparece, al contrario, se reconstituye a través de distintas formas, con lo cual los deseos de cambio por sí solos no garantizan la modificación de las prácticas históricas, sino que estas prácticas al autopotenciarse obran

<sup>76</sup> "Por nuestra precariedad 'sustancial' nos hemos construido basados en la negación del otro; y esa negación del otro es un cimiento en el imaginario latinoamericano: signo, estigma, fantasma". Además, "esta dialéctica de negación del otro se hizo presente en los dos extremos del arco político-ideológico: encarnó en discursos y prácticas del lado de la Revolución y la insurgencia de años pasados, como también en la doctrina de la seguridad del Estado y en los regímenes militares que la pusieron en práctica". En general "tendieron también a subordinar las identidades culturales y los intereses sociales a la dinámica de un sistema político con alta concentración de poder". CALDERON, F. y otros (1996) *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad-UNESCO, 10, 24 y 62-80.

<sup>77</sup> *Ibidem*, 77, 80 y 82-83.



como factor de concentración de poder social<sup>78</sup>.

Otra hipótesis, por cierto muy actual y consistente, es la que conecta el prejuicio cultural con el proceso de modernización o de desarrollo en América Latina<sup>79</sup>. Para esta conexión se parte del supuesto de que la modernidad, en tanto racionalidad cultural de la modernización, fragmentó la cultura latinoamericana de tal modo que por un lado la vació de contenido propio, y por el otro, contribuyó a desalentar la integración entre las sociedades<sup>80</sup>.

Por ello, no es casual que Lawrence Harrison crea que la cultura latinoamericana, cuya manifestación más clara está en la identidad de cada país, constituya una buena razón para explicar el subdesarrollo nacional de América Latina, y que al mismo tiempo configure un gran obstáculo para el éxito de los procesos de integración regional<sup>81</sup>. Independientemente de este criterio, la convicción de que la heterogeneidad cultural

<sup>78</sup> Una investigación sobre la educación intercultural bilingüe en América Latina vincula los contextos multilingües, pluriculturales y multiétnicos y revela elementos relacionados con tensiones sociales. LOPEZ, L. y KÜPER, W. (1999) "La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas", *Revista Iberoamericana de Educación*, 20:17-85. Otra investigación, focalizada en Brasil, pone en claro los conflictos derivados de la multiculturalidad y su repercusión social, sobre todo en lo atinente a las identidades. GOMES SENNA, L. (2000) "La educación en Brasil y sus múltiples supuestos: desafíos de la educación intercultural", *Revista de Educación*, Madrid, 321:187-198.

<sup>79</sup> Se sugieren muchas consecuencias observacionales deducibles de esta hipótesis: el fenómeno de la heterogeneidad cultural; la multiplicidad de lógicas que imperan y chocan en la cultura cotidiana; la creatividad endógena; el papel social de la religión y la secularización; la vigencia de sociedades sin consenso; las formas de hacer política y el desencantamiento político; las propuestas nacionalistas y lo nacional como fuerza revolucionaria; la inserción regional periférica en el mercado mundial de bienes y símbolos. VARIOS AUTORES, *op.cit.*, 163 y 178-193.

<sup>80</sup> LARRAIN, J, *op.cit.*, 200-201 y 208-214.

<sup>81</sup> A propósito del programa anunciado en la Cumbre de Miami de fines de 1994, Harrison expresa: "Tal como nos lo recuerda el caso de México, la integración económica del hemisferio occidental plantea problemas que no pueden resolverse únicamente con las recetas de economistas distinguidos. Los problemas que impiden una integración eficaz son mucho más profundos que las políticas económicas, y llegan hasta la esencia misma de lo que hace que las sociedades funcionen o no funcionen". HARRISON, L. (1999) *El sueño panamericano. Los valores culturales latinoamericanos, ¿desalientan una asociación auténtica con Estados Unidos y Canadá?*. Bs.As: Ariel, 25-63; 288-290 y 296. Desde otra perspectiva, los interrogantes que se plantea Samir Amin sobre los latinoamericanos son por demás representativos de la indefinición de su identidad: "¿acaso por ser cristianos son tan occidentales como los occidentales? ¿y por qué se encuentran entonces en el subdesarrollo?". AMIN, S. (1997) *Los desafíos de la mundialización*. México: Siglo XXI, 248. También, otra pregunta que merece ser tenida en cuenta es si en América Latina "estamos ante un proceso de africanización". Ver: TUNNERMANN BERNHEIM, C. (1995) "Las universidades en el proceso de integración de América Latina", *Universitas* 2000, Caracas, 19/1:75-76. Sin embargo, Wolf Grabendorff percibe que culturalmente la "americanización" de América Latina de otrora está siendo sustituida por una "latinización" de los Estados Unidos. Según esta perspectiva, está en marcha una "revolución cultural silenciosa" de consecuencias imprevisibles que las relaciones internacionales no deben descuidar. GRABENDORFF, W. (1995) "El papel de América Latina en un nuevo orden internacional", en Varios Autores, *El Estado en América Latina*. Bs.As: CIEDLA, 473.

provocada por la modernización favorece el antagonismo más que la concordancia, está bastante generalizada.

Pero lo más sustancial de esta convicción es indicar que las oposiciones latinoamericanas entre registros culturales heterogéneos, e inclusive hasta las mismas fusiones de estos registros, ponen en evidencia diferenciaciones sociales relevantes, en algunos casos generadas por el mercado mundial, y en otros originadas por características identitarias distintas<sup>82</sup>. Según este enfoque, el espacio abierto por la modernización no ha sido beneficioso para la asociación y la complementación entre las sociedades, sino todo lo opuesto, es decir que ha sido un factor de división entre estas sociedades a través del cual la dimensión simbólica no es otra cosa más que un campo de disputas, que en el fondo esconde distinciones sociales e intereses de poder disímiles<sup>83</sup>.

Vinculada a esta convicción, y sobre la base de la hipótesis de que tanto el libre comercio como el desarrollo económico están restringidos por las condiciones y los cambios socioculturales, se dice que todavía hay dilemas culturales difíciles de resolver para la integración de las sociedades latinoamericanas. La investigación realizada en torno a América del Norte puso de manifiesto los síntomas de conflictividad por la multiétnicidad, la coexistencia de migrantes con residentes antiguos y el reconocimiento pleno de los derechos de las minorías y de las regiones dentro de cada país. Una de las conclusiones de esta investigación es que las identidades culturales se forman y se renuevan cada vez menos con respecto a la tradiciones locales, pues están matizadas por nuevas matrices cognitivas que no sólo son impuestas por la globalización, sino también por la intensificación de las interacciones entre las sociedades latinoamericanas, que precisamente "no suprimen las discrepancias, las suspicacias, ni las miradas críticas de cada nación sobre las otras"<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> GARCIA CANCLINI, N. (1989) "¿Modernismo sin modernización?", *Revista Mexicana de Sociología*, 3:163-189.

<sup>83</sup> OLIVEN, R.O. (1997) "Nación e identidad en tiempos de globalización", en Varios Autores, *Globalización e identidad cultural*. Bs.As.: Ciccus, 120, 128-129.

<sup>84</sup> En una mezcla entre lo que es la realidad y el deseo, "se trata de desconstruir tanto la identificación del Estado con una concepción fundamentalista e insular de la nación como evitar su disolución en una lucha caníbal de intereses privados. El desarrollo de las sociedades contemporáneas no puede ser sino multi-cultural". GARCIA CANCLINI, N. (1996) "Políticas culturales e integración norteamericana: una perspectiva desde México", en Varios Autores, *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: Nueva Sociedad, 8, 11, 17-19, 22-23 y 36-38. Para Alton Frye, en los Estados Unidos, tanto la aprensión por el problema de la inmigración, particularmente ilegal, como la aprensión por la pérdida de empleo, son sentimientos que influyen en la política exterior de Washington. *Clarín*, 9.6.96.

Un estudio de conclusiones similares sostiene que, si bien es cierto que el conjunto de identidades culturales en América Latina de algún modo determina la identidad latinoamericana con respecto a "los otros" no latinoamericanos, porque hay un inventario numeroso y valioso de elementos comunes que caracteriza al latinoamericano, también es cierto que las diferencias culturales aún son muy importantes entre las sociedades de uno y otro país, sobre todo vecinos. En este estudio se subraya que las diferencias culturales están tan presentes en las sociedades latinoamericanas que hasta entre las sociedades más homogéneas como las de la Argentina, Uruguay y Chile, estas diferencias son tangibles. En las relaciones transnacionales, tanto en la esfera de lo público como en la de lo privado, circula la autopercepción, percepción, estereotipo y etnocentrismo que representan el juicio de un colectivo cultural específico con respecto a otro<sup>85</sup>.

Cualquiera de estas hipótesis explica las causas por las cuales el prejuicio cultural es externalizable de una sociedad con relación a la otra, como proceso psicológico de motivaciones emocionales más que prácticas, formando parte del imaginario social y de las mentalidades, alejado de las imposiciones económicas y de las exigencias políticas<sup>86</sup>.

Por lo tanto la amenaza del prejuicio cultural está presente en el contexto externo de la Argentina a través de las relaciones intersociales que se dan en el orden regional. Dada la creciente separación de las relaciones transnacionales de lo que son las relaciones intergubernamentales, el roce en los niveles de tolerancia social claramente incorpora una diferencia identitaria de la que no se puede excusar el actor estatal<sup>87</sup>. Sin duda alguna que sobre la Argentina pesa esta consecuencia cultural en la medida en que es difícil el control directo y eficaz en torno a la misma, y más difícil aún en el caso de la transformación de esta derivación en un disenso con otros países.

<sup>85</sup> LARRAIN, J, *op.cit.*, 15-16 y 207.

<sup>86</sup> Miller dice que "al margen de los intentos de los euroideólogos de crear una identidad nacional europea, destilada del trasfondo cultural común de los Estados europeos, pocos europeos la prefieren a sus identidades nacionales tradicionales. Apoyan la pertenencia a la UE por motivos prácticos, pero su lealtad emocional (los sentimientos de orgullo nacional, etc.) sigue dirigida hacia su país de origen...cuando surge una cuestión que les exige elegir entre mostrar lealtad nacional o mostrar lealtad europea, la gran mayoría de las personas en Europa elige su nación...". MILLER, D., *op.cit.*, 196-197.

<sup>87</sup> Sobre la Comunidad Europea, Michael Walzer dice que "los Estados miembros seguirán siendo Estados nacionales; nadie espera que los holandeses o los daneses, por ejemplo, reciban tantos inmigrantes que se conviertan en una minoría, un grupo entre muchos, en su propio país". WALZER, M. (1998) *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Paidós, 63.



## 5. La consecuencia interestatal

Los problemas culturales surgidos de la intensidad de las relaciones intersociales son problemas de diferencias identitarias, en algunos casos históricos y en otros actuales, en los que la Argentina está comprometida en su vínculo con la región. Como se señala desde el enfoque constructivista, la estructura internacional, en este caso regional, se asienta a través de percepciones y relaciones intersubjetivas, sobre todo alimentadas por ideas e intereses, incluso materiales, que en última instancia dependen de las identidades que hacen al concepto de cultura y que tienen que ver con la comprensión del cambio<sup>88</sup>.

A pesar de que la sociedad argentina ha estado cerca de la armonía más que de la discordia en su relación con las sociedades sudamericanas, los escenarios y los comportamientos contemporáneos han cambiado significativamente las relaciones intrarregionales. No es que en estas épocas las relaciones intrarregionales se tornan conflictivas, al contrario. Pero lo cierto es que las diferencias de intereses identitarios que antes no estaban expuestas, ahora sí lo están y preparan el conflicto de otra manera, como un proceso con distintas facetas en las que los actores y asuntos transnacionales perturban las relaciones intraperiféricas<sup>89</sup>.

Más allá del análisis de los atributos que fue adquiriendo en los últimos tiempos la lógica transnacional, no se puede disimular que para la Argentina las relaciones intersociales, inevitables e indeterminadas con los países de la región, son relaciones en las que las diferencias culturales sensibilizan su posición internacional como actor estatal. Cualquiera de los procesos transnacionales que potencian las diferencias culturales enmarca el conflicto, hasta el punto en el que deja de ser un conflicto entre sociedades civiles de distintos países para convertirse en una excusa de disputa entre Estados, por ejemplo, entre Estados democráticos y relacionados económicamente, respetuosos del derecho internacional y convencidos de la importancia de los actores intergubernamentales, pero que no desisten de tradiciones, sentimientos e intereses

<sup>88</sup> Para Stephen Walt así como el realismo está centrado en el poder y el liberalismo en el comercio, la teorización constructivista hace hincapié en las nuevas grietas de los viejos paradigmas. WALT, S. (1998) "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, 40-41.

<sup>89</sup> Cabe señalar que ya en la última etapa del orden mundial bipolar, conocida como Nueva Guerra Fría o Segunda Guerra Fría, los conflictos intraperiféricos se intensificaron. Con la posguerra fría, estos conflictos persistieron y las cuestiones identitarias fueron una variable importante.

no materiales. Cualquiera de los procesos transnacionales citados anteriormente, le modifica a la Argentina la convivencia con los países sudamericanos y algunos aspectos de su vinculación externa.

Una de las dificultades de mayor envergadura en la relación de la sociedad argentina con las sociedades de la región, como así también de la relación del actor estatal con los países sudamericanos, es la presión e influencia que sobre estas vinculaciones ejerce el cambio, tan propio del mundo de la posguerra fría y tan penetrante en cualquiera de las dimensiones o cuestiones de la articulación que se da entre la vida doméstica y el orden internacional<sup>90</sup>. Un caso es el cambio democrático, que no tiene la misma velocidad en todos y cada uno de los países de la región. Las desproporciones que se dan entre los procesos transnacionales y los procesos democráticos, son desproporciones culturales, de cultura democrática que, directa o indirectamente, son una variable interviniente en las relaciones intraperiféricas.

Precisamente, el supuesto del liberalismo internacional de que los conflictos entre Estados de régimen democrático son controlados o bien eliminados, porque estos países están unidos por vínculos morales comunes, lazos de interdependencia económica de beneficios mutuos y mecanismos ágiles de entendimiento diplomático, no tiene asidero en una estructura regional periférica como lo es en la que se encuentra la Argentina<sup>91</sup>. No sólo las transiciones a la democracia y los procesos de redemocratización han sido diferentes entre los países sudamericanos, sino también las etapas de consolidación de las instituciones democráticas son distintas<sup>92</sup>. Sin embargo, la mayor diferencia está

<sup>90</sup> PEREZ LLANA, C. (1998) *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*. Bs.As.: Sudamericana-U.de San Andrés, 41.

<sup>91</sup> El liberalismo internacional entendido como idealismo internacional. Ver: KOBER, S. (1990) "Idealpolitik", *Foreign Policy*, 79:3-24. Pero no hay liberalismo internacional porque no todas las unidades políticas son liberales, por lo tanto no puede haber un orden basado en esta concepción. HOFFMANN, S. (1991) *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 384. No está bien fundada la relación entre el carácter liberal de los regímenes políticos y la ausencia de conflicto armado internacional entre los Estados con esos regímenes, sobre todo porque sobre las nuevas democracias en la periferia se plantean tres problemas: a) no hay cultura y valores democráticos; b) son democracias formales pero no sustanciales; y c) las dudas sobre la consolidación de la democracia como régimen político. PEÑAS, F.J. (1997) "Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos", *Isegoría*, Madrid, 16:138-140.

<sup>92</sup> Ver: LINZ, J.J. (1990) "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51:7-33. ALCANTARA, M. (1995) "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina", en Varios Autores, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 29-45. LINZ, J. y STEPAN, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Hopkins University Press.

en los grados de absorción cultural que cada sociedad realiza de los valores democráticos, lo cual denota distintos ritmos en el paso de lo formal hacia lo sustancial del régimen político en cuestión<sup>93</sup>. Esta diferencia es uno de los disparadores del conflicto entre países periféricos a medida que se acrecienta la dispersión regional provocada por los movimientos transnacionales, cada vez más plurales y selectivos.

Otro supuesto como es el de que los conflictos, sobre todo los generados desde las relaciones transnacionales y referidos a las cuestiones interculturales, superados gracias al protagonismo cada vez más notorio de las instituciones internacionales, tampoco tiene suficiente fundamento para un país de las características de la Argentina, por dos motivos<sup>94</sup>. Por un lado, porque en términos generales las instituciones internacionales están sujetas a una gran incertidumbre política, dadas las numerosas dudas que existen en torno a la gobernabilidad mundial<sup>95</sup>.

Por el otro, porque desde el ámbito periférico la desconfianza y la sospecha alrededor de las instituciones internacionales más importantes y decisivas es cada vez mayor, en virtud de la subordinación de éstas a quienes dominan las relaciones de poder y las relaciones de capital. Esto significa que la coincidencia entre lo que teóricamente representa el neorrealismo y lo que es el institucionalismo neoliberal, le da pocas posibilidades a la periferia para contrabalancear los impactos transnacionales<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> En el caso latinoamericano, siguiendo a Jorge Domínguez, la crisis de representación que soporta la mayor parte de las sociedades tiene distintos niveles de influencia sobre la política democrática, e incluso sobre las reformas de mercado; en cada uno de los países estableciendo una diferenciación entre estos. DOMINGUEZ, J. (1997) "Latin America's Crisis of Representation", *Foreign Affairs*, 76:1, 100-113.

<sup>94</sup> Contrariamente a la tesis de Carina Miller, en cuanto a que las organizaciones multilaterales solucionan problemas de la política exterior, para la Argentina las instituciones internacionales no son un factor confiable, sobre todo cuando la controversia es con actores centrales. MILLER, C. (2000) *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano/ISEN.

<sup>95</sup> HALLIDAY, F., *Gobernabilidad global...*, op.cit. Wolfgang Reinicke, si bien dice que hay una tendencia mundial hacia la política pública global, cuya "legitimidad y responsabilidad" dependería de la sociedad civil, no obstante asegura que las contradicciones serán moneda corriente, sobre todo con respecto al mundo periférico, como por ejemplo entre la Organización Mundial de Comercio, que podría traducir aquella política pública, y las fuentes privadas financieras. REINICKE, W. (1997) "Global Public Policy", *Foreign Affairs*, 76:6, 127-138. Por otra parte, en ocasión de la realización de la Cumbre del Milenio en setiembre de 2000, Kofi Annan, Secretario General de la ONU, en nombre de la organización aceptó que la misma padecía una profunda "crisis de credibilidad" institucional y que era obvio que demasiados países dudaran de invertir recursos para darle eficacia a su funcionamiento.

<sup>96</sup> Basta con señalar la visión de institucionalismo neoliberal de Robert Keohane. KEOHANE, R. (1993) *Instituciones internacionales y poder estatal*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 14 y 29. Con respecto a las políticas y a las presiones de las instituciones internacionales que impulsan planes de ajuste estructural en América Latina, ver: PEÑAS, F.J., op.cit., 137-138.



Por supuesto que la opción de convivir con las diferencias, en consonancia con la política de cooperación e integración, morigerará los inconvenientes que surgen de estas diferencias. Sin embargo, la fragilidad mundial de la periferia hace que esta opción no mitigue las diferencias de la misma forma que lo hace en las sociedades desarrolladas<sup>97</sup>. En un ámbito periférico como lo es en el que está la Argentina, las relaciones transnacionales tienen como telón de fondo la desigualdad estructural, que es un invariante del orden mundial, la cual también forma parte del paisaje regional de los Estados sudamericanos<sup>98</sup>.

Es cierto que esta desigualdad pone en evidencia cuestiones que si bien hacen a las diferencias entre los países de la región, al mismo tiempo son soporte de la política de cooperación e integración<sup>99</sup>. Pero también es cierto que sobre la base de la desigualdad, las diferencias tienen otra perspectiva, por cuanto la insatisfacción social, económica o política se asocia a lo que en una relación bilateral o multilateral es factor de distanciamiento más que de convergencia, como puede ser la cuestión identitaria.

Precisamente los valores simbólicos, afectivos y de pertenencia que aparecen en las relaciones de significación, son los que mejor se prestan para subrayar la comparación entre actores no estatales nacionales y subnacionales de países diversos, o bien para acompañar un proceso de jerarquización política en el cual actores gubernamentales de un país con primacía sobre otro, se sirven de aquellos valores afin de legitimar este proceso<sup>100</sup>.

Los distintos niveles de pobreza y de calidad de vida, de desarrollo económico y de

<sup>97</sup> Del análisis de Jean-Marie Ghéhenno se desprende el nivel de precariedad de la periferia frente a la competencia de poder mundial. GUÉHENNO, J.-M. (1999) "Américanisation du monde ou mondialisation de l'Amérique?", *Politique Étrangère*, 1:7-20.

<sup>98</sup> La desigualdad estructural en el orden mundial está determinada, básicamente, por las diferencias existentes entre los actores estatales en cuanto a las relaciones de producción y de capital, el control sobre las tecnologías y las potencialidades militares. El acentuamiento de la desigualdad tiene por origen la diferenciación de funciones que establece la globalización financiera y comercial. Por otra parte, con respecto a la desigualdad regional, Wolf Grabendorff cree que "a largo plazo, en América Latina podría surgir un *desnivel Norte-Sur* en virtud del cual algunos países ingresarían en el 'Club de los ricos' mientras que otros seguirían perteneciendo al Tercer Mundo. Por cierto, una división beneficiaría a algunos países pero debilitaría a América Latina como actor de política exterior en la comunidad internacional". GRABENDORFF, W., *op.cit.*, 476.

<sup>99</sup> DOUGHERTY, J. y PFALTGRAFF, R., *op.cit.*, 323. Ver: KEOHANE, R., *Después de...*, *op.cit.*, 76.

<sup>100</sup> No hay que descartar que los conflictos intrarregionales, si bien han disminuido hacia el siglo XX, "dejan desconfianzas profundas" entre países vecinos. GARAY VERA, C. (1999) "Políticas de defensa y seguridad en el Cono Sur americano, 1990-1998", *Revista Diplomacia*, Santiago de Chile, 29:23-34.

competitividad comercial, como así también de estabilidad político-institucional, determinan diferenciaciones importantes entre las sociedades y, paralelamente, una distribución divergente del poder estatal. Como señala Helio Jaguaribe, estas diferencias se han estado acentuando entre los países latinoamericanos<sup>101</sup>. Sobre todo porque el actor estatal periférico tiene que reproducir a nivel nacional lo que está vigente en el mercado mundial, con muy escaso margen para la discrepancia o para la propia creación<sup>102</sup>. Por ejemplo, la relación del individuo y sociedad argentina con vecinos es una relación con heterogeneidades de distinto signo, y en cada caso está presente la contrariedad. Es la combinación de esta contrariedad cultural con la desigualdad estructural, la que complica las relaciones intersociales.

Las diferencias culturales no son conflictivas por sí mismas<sup>103</sup>. Las diferencias culturales forman parte de la preparación del conflicto porque están conectadas a otras razones que son las que plantean una confrontación interestatal, como en el caso de Samuel Huntington que, para reivindicar el papel hegemónico norteamericano, hipotetiza la inevitabilidad del choque de civilizaciones a través de las potencias líderes<sup>104</sup>. Pero, de acuerdo a William Pfaff, las civilizaciones no son entidades políticas y sólo son un

<sup>101</sup> JAGUARIBE, H. (1989) "América Latina dentro del contexto internacional de la actualidad", *Revista Mexicana de Sociología*, 3:63. JAGUARIBE, H. (1998) "El Mercosur y las alternativas para el orden mundial", *Revista de Ciencias Sociales*, UN de Quilmes, 9:7-30.

<sup>102</sup> Esto es lo que le hace decir a Manfred Mols, desde un punto de vista no latinoamericano, que el "aprendizaje doloroso" que tuvo que penar el Estado latinoamericano por los ajustes realizados durante los noventa, no lo empuje a la "irracionalidad e irresponsabilidad" en virtud de los condicionantes externos. MOLS, M. (1995) "Sobre el Estado en América Latina", en Varios Autores, *El Estado en América Latina*. Bs.As: CIEDLA, 55-66.

<sup>103</sup> En términos amplios, Amin entiende que contrariamente a lo que supone el culturalismo, en el mundo las diferencias "se sitúan fuera del campo de las culturas". Es decir "no existe un conflicto sistemático entre culturas; existen sobre todo conflictos de otra naturaleza, y algunos incluyen aspectos culturales". AMIN, S., *Los desafíos...*, op.cit., 254.

<sup>104</sup> HUNTINGTON, S., op.cit., 77-78, 88 y 147. Por otra parte, afirma Huntington que "en cierto momento del porvenir, la combinación de amenazas contra la seguridad y el reto moral exigirá una vez más a los norteamericanos que dediquen importantes recursos a la defensa de los intereses nacionales". Aunque por el momento "no es inminente una amenaza china suficiente como para crear un nuevo sentido de identidad nacional en los Estados Unidos...la resurrección de un sentido más fuerte de identidad nacional requerirá también oponerse al culto de la diversidad y el multiculturalismo". HUNTINGTON, S. (1998) "Intereses exteriores y unidad nacional", *Política Exterior*, Madrid, 61:194, 197-198. Por otra parte, con una definición muy amplia del término civilización, y de contenido diferente al de Huntington, Alvin Toffler también habla de choque de civilizaciones. Dice que "el cambio económico y estratégico más profundo de todos es la próxima división del mundo en tres civilizaciones distintas, diferentes y potencialmente enfrentadas". Estas civilizaciones se refieren a la "ola agraria", a la "ola industrial" y a la "ola de la información, tecnología, educación y otras materias", las cuales -según Toffler- de algún modo determina la problemática de conflictos y de guerras del sistema global del siglo XXI. TOFFLER, A., op.cit., 37-46 y 341-350.

pretexto para hacer la guerra, porque precisamente ellas mismas no la hacen<sup>105</sup>.

Del mismo modo, en menor escala, las diferencias culturales de la Argentina con países de la región que son diferencias que están fuertemente condicionadas por la desigualdad estructural, son una excusa para preparar el conflicto cuya raíz tiene que ver con la competencia política o económica, o bien con intereses de terceros actores estatales y de actores privados transnacionales.

De manera que cada una de las condiciones objetivas originarias del conflicto cultural, en la que está presente la Argentina en sus relaciones intrarregionales, justifica la transformación de este conflicto en interestatal por la propio aura honorable que reviste toda preservación de la identidad nacional, cuando en realidad la disputa está movida por razones distintas a las que se supone, o bien que se expresan para sostenerla políticamente. Por ello, el desafío del actor estatal argentino pasa por impedir la transmutación del conflicto cultural en un conflicto interestatal con países de la región. La vigencia de las condiciones objetivas originarias del conflicto cultural, no le propone al actor estatal la distribución de respuestas sobre las derivaciones internacionales de este conflicto, sino decisiones en torno a las mismas condiciones objetivas que se producen a través de las relaciones transnacionales.

## 6. La limitación de la hipótesis vigente

La Argentina, para resolver los problemas culturales de las relaciones intersociales con los países de la región y de este modo neutralizar las condiciones objetivas originarias del conflicto cultural, orientó su acción política hacia el sector educacional a través de lo que disciplinariamente se conoce como régimen internacional<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> En su crítica al punto de vista de Huntington, William Pfaff dice que el choque de civilizaciones, además de tener cuatro siglos de antigüedad, "responde a dos importantes problemas actuales, el fundamentalismo islámico y el desafío que supone para EEUU, Japón y China", sobre todo porque "el movimiento fundamentalista es uno de los resultados del fracaso o de la corrupción de los movimientos nacionalistas y socialistas árabes laicos de los años cincuenta y sesenta". PFAFF, W. (1997) "Sobre el choque de civilizaciones, una reconsideración", *Política Exterior*, Madrid, 59:154-169.

<sup>106</sup> El concepto de régimen internacional apareció promediando los setenta. Stephen Krasner dice que el régimen internacional es un "conjunto de principios, normas y reglas y procedimientos de decisión en relación a los cuales las expectativas de los actores convergen en un dominio específico". KRASNER, S. (1983) "Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables", en Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press, 2. A la multiplicación de regímenes internacionales, Robert Keohane y Joseph Nye, la denominan "estructuralismo de cuestiones". KEOHANE, R. y NYE, J., *op.cit.*, 24-26. Ver: KEOHANE, R., *Después de...*, *op.cit.*, 71.



Aprovechó la formación del Mercosur para determinar, con los países socios, las normas y procedimientos sobre la cuestión educativa destinados al beneficio mutuo y a la integración social. Por supuesto que los fundamentos y las expectativas sobre este régimen internacional estuvieron centradas en las múltiples funciones de la educación, tanto para reproducir valores como para producir nuevos hábitos y destrezas en la región. Es decir, tanto para asegurar una formación de recursos humanos funcional a la dinámica del mercado, como para apoyar la configuración de una conciencia regional funcional al proceso de integración.

El Ministerio de Educación de la Nación, en coincidencia con sus equivalentes mercosureanos, definió tres temas representativos del mencionado régimen internacional: I. La relación entre educación y competitividad internacional; II. La articulación y cooperación entre los sistemas educativos; y III. La relevancia de la cuestión cultural en el proceso de integración regional<sup>107</sup>. La definición de estos temas forma parte de la ilusión de que la educación es tan importante como la economía en la construcción del Mercosur, hasta el punto de creer que los problemas de mercado no interfieren en los proyectos vinculados al régimen internacional del sector educacional.

Por supuesto que el tema de la relación entre educación y competitividad internacional fue fundamental, principalmente por la vinculación de la constitución del Mercosur con la globalización financiera y comercial, como así también por la relación de las economías nacionales con los cambios tecnológicos, a partir de la expansión del modelo tecnoeconómico<sup>108</sup>. La educación fue percibida como un instrumento para adaptar la formación de los recursos humanos a las demandas de los mercados mundializa-

<sup>107</sup> Esta coincidencia se inserta en lo que en el documento de la CEPAL se expresa de la siguiente manera: "La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad". CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 17.

<sup>108</sup> La expansión del modelo tecnoeconómico se refiere principalmente a las denominadas tecnologías de la información, por ejemplo, la microelectrónica, la informática, la biotecnología, las telecomunicaciones. Este modelo de características revolucionarias impuso un nuevo paradigma técnico-productivo que provocó cambios masivos y fundamentales en el comportamiento de los agentes económicos. El microprocesador, la automatización, la robotización y el empleo intensivo de la información, transformaron la organización de la empresa y del trabajo. De esta forma el trabajo no cualificado y el sector primario pasan a un segundo plano en la productividad y competitividad. Ver: CASTELLS, M. (1989) *Nuevas tecnologías, economía y sociedad*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. FAJNZYLBER, F. (1989) "La reestructuración industrial y tecnológica internacional. La caja negra del progreso técnico", *David y Goliath*, 55.

dos<sup>109</sup>. El régimen internacional educativo del Mercosur se transformó en la cobertura subregional de las políticas de modernización educacional impulsadas por los países socios, consistente en reformas institucionales y curriculares vinculadas a las nuevas perspectivas mundiales sobre la transnacionalización de las relaciones de trabajo y de organización empresarial<sup>110</sup>.

Por ello no fue casual el apuro político en articular de la mejor forma posible a los distintos sistemas educativos nacionales. En este caso, en lugar de las expectativas fundadas que se tenían sobre la formación de recursos humanos en la región, hubo dificultades importantes acerca de tres asuntos: I. Las relaciones interinstitucionales y burocráticas; II. Los procesos de reforma de los sistemas educativos nacionales; y III. La implementación de los programas de cooperación en el sector educacional.

Sobre estos asuntos el Ministerio de Educación de la Nación tuvo capacidad de iniciativa, a veces con ausencia de respuesta de homónimos de países socios, en particular en lo atinente a algo tan operativo como es la búsqueda de la armonización de las estructuras educativas nacionales, o bien a algo tan promocional como es el planteo de una educación de calidad para todos<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> TOFFLER, A. (1990) *El cambio del poder*. Barcelona: Plaza & Janés, 427. Según Peter Drucker la nueva sociedad depende del saber y el eje de la productividad no será el capital ni la mano de obra, sino el conocimiento. La formación de recursos humanos debe apuntar al saber de uso productivo. Los nuevos productores de riquezas son la información y el saber. Dice: "El auténtico reto que nos espera no es la tecnología, sino para qué la utilizaremos". DRUCKER, P. (1993) *La sociedad poscapitalista*. Bs.As.: Sudamericana. En cambio, Robert Reich entiende que "independientemente de la rentabilidad de las corporaciones, el éxito económico de una nación...debe juzgarse en última instancia de acuerdo con el nivel y la calidad de la vida de sus ciudadanos y con la posibilidad de que puedan mejorar en el futuro". REICH, R., *op.cit.*, 241. HOUSE, E. (1995) "La política educativa en una época de productividad", en Varios Autores, *Volver a pensar la educación*. Madrid: Morata, 1:112-127. MIRANDA LOPEZ, F. (1992) "Descentralización educativa y modernización del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 2:19-44. KLISKBERG, B. (1994) "Rediseñando el Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos", *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, 33:4-18. NUÑEZ, I. (1995) "Modernización en la educación chilena en el siglo XX", *Revista Perspectiva Educativa*, Valparaíso, 25:33-41.

<sup>110</sup> PIÑON, F. (1993) "Educación y procesos de integración económica: el caso del Mercosur", *La Educación*, Washington: OEA, 19-27.

<sup>111</sup> En los noventa "el pensamiento pedagógico brindaba condiciones adecuadas para encarar los impresionables procesos de transformación de la educación argentina y latinoamericana y para convertir a la década en la *década de la transformación*". FERNANDEZ LAMARRA, N. (1991) "Planificación y transformación de la educación: una perspectiva argentina y latinoamericana", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 5:30. BRASLAVSKY, C. (1994) "Aportes para el fortalecimiento del componente educativo del Mercosur, con especial referencia a la educación general", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 18:21-66. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1992) *La cooperación iberoamericana en el campo de la educación*. Bs.As. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION-OEA (1994) *Programa Nacional para la integración educativa en el Mercosur*. Bs.As.

Paralelamente a estas dificultades, en los últimos tiempos la Argentina, junto a los países del Mercosur, reconocieron que la cuestión cultural era relevante en el proceso de integración subregional, no precisamente como la dimensión que por tradición suele formar parte de las relaciones y de los acuerdos intergubernamentales, sino como una realidad social, diversa y compleja, separada de las acciones de los actores estatales. Sin duda alguna que este reconocimiento se vinculó a la propuesta de la UNESCO, de que la educación no sólo debe dar respuestas a las necesidades de "aprender a conocer", de "aprender a hacer" y de "aprender a ser", sino también debe dar respuesta a la necesidad de "aprender a vivir juntos". Por cierto que con esta percepción, los objetivos del régimen internacional educativo del Mercosur se ampliaron enormemente<sup>112</sup>.

Desde el sector educacional del Mercosur se "descubrió" el regionalismo cultural, tanto por sus contrastes identitarios como por la virtual construcción de nuevas identidades. La Argentina y los países mercosureanos le asignaron al sector educacional el papel de coordinar políticas y acciones tendientes a vaciar de contenidos las condiciones objetivas que preparan el conflicto cultural en las relaciones intersociales.

Al mismo tiempo, los países socios postularon el fortalecimiento de la identidad regional a través de la educación, sobre la base de la idealización de una conciencia común a todas las sociedades de la región. En esta dirección, también se habló de un proyecto de "patriotismo regional" orientado a nivelar, culturalmente, las diferencias existentes entre las sociedades a partir de nuevos valores, los que en gran medida se supone que distribuirían los mismos sistemas educativos<sup>113</sup>.

La Argentina, desde un principio, sostiene que la función cultural de la educación que desarrolla el régimen internacional en cuestión, es una función positiva porque tiende a facilitar el manejo de las diferencias culturales con países vecinos que surgen de algunas condiciones objetivas como son los "espacios sociales transnacionales", el predicamento del "individualismo global" o bien la externalización del prejuicio. También sostiene en esta dirección que la función cultural de la educación, es una función inte-

<sup>112</sup> PIÑON, F. (1997) "Globalización e identidad cultural. Notas para la confección de una agenda", *Archivos del Presente*, Bs.As., 10:113-117.

<sup>113</sup> RECONDO, G. (1997) "El Mercosur y la cultura", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus, 95-96 y 103. Graciela Maturo, con optimismo, extiende la integración por la cultura hacia toda América Latina. MATURO, G. (1992) "Ejes culturales de la integración", en Varios Autores, *Integración. Experiencias en Europa y América Latina*. Bs.As.: Eudeba, 173-176.



gradadora porque relaciona armónicamente sociedades diferentes<sup>114</sup>.

Por supuesto que esta postura se traduce en enunciados más que en acciones propias o coordinadas, hasta el punto en el que tampoco hay definiciones domésticas sobre cuánto tiene de ficción y cuánto tiene de realidad el sincretismo cultural impulsado desde el sistema educativo nacional. La intención argentina es que los temas, tanto de articulación de estructuras educativas y de cooperación, como de formación de recursos humanos, aporten a la configuración de la identidad cultural regional a través de un "estilo de desarrollo educativo", nuevo y común a los países socios.

La oportunidad brindada por el actor gubernamental argentino al estimular y sostener el Mercosur, es utilizada por el Ministerio de Educación de la Nación proponiendo para la región un "estilo de desarrollo educativo" como arma de contención de problemas y necesidades relacionadas con la diversidad cultural y la integración social. Tanto la aplicación de este criterio como las actividades realizadas en el marco del régimen internacional educativo, establecen una autonomía relativa del Ministerio de Educación de la Nación con respecto a la Cancillería.

Este caso de distinción entre lo que es una política externa sectorial y lo que habitualmente es la "política de Cancillería", tiene una connotación interesante desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones. Pero la diplomacia no queda sustraída del vínculo del régimen internacional educativo con la cuestión cultural de la región porque, precisamente, no hay una función de correlación entre lo que es la educación mercosureana y lo que son las diferencias identitarias.

A pesar de que teóricamente es inobjetable el parentesco entre educación y cultura, en términos empíricos -en cambio- lo que forma parte del sector educativo del Mercosur tiene una lógica y lo que es la cuestión cultural en la región tiene otra lógica. Son dos lógicas distintas, porque la primera tiene que ver con realizaciones intergubernamentales destinadas a regular la educación entre sociedades que buscan armonizar distintos valores, y la otra está vinculada a la construcción histórica y singular que ca-

<sup>114</sup> La base teórica de esta posición es que la función cultural de la educación, en tanto función integradora, tiene un carácter claramente sistémico. Ver: PARSONS, T. (1973) "El aspecto político de la estructura y el proceso sociales", en Varios Autores, *Enfoques sobre teoría política*. Bs.As.: Amorrortu, 113. EASTON, D. (1976) *Esquema para el análisis político*. Bs.As.: Amorrortu, 91. MERLE, M. (1978) *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza, 122-139.

da sociedad genera espontánea y libremente<sup>115</sup>. No porque sean lógicas diferentes la estructura educacional deja de influir sobre la formación cultural, al contrario. Sobre esto la diplomacia argentina tiene poco o nada que agregar, porque en este margen está presente la política sectorial del Ministerio de Educación de la Nación.

En este sentido, la acción externa del Ministerio de Educación de la Nación convierte a la educación en una *condición necesaria* para el reforzamiento del proceso de integración subregional y por lo tanto para la concreción de la "armonía sociocultural", que es uno de los principios básicos del Mercosur<sup>116</sup>. Esta política es indiscutible. Pero esta política es incompleta porque la educación que impulsa y sostiene el actor ministerial, como así también los actores ministeriales de los otros países socios en beneficio del régimen internacional mercosureano, *no es una condición suficiente* para conducir exitosamente las diferencias culturales de la Argentina con las sociedades de la región.

Por supuesto que la "armonía sociocultural" no sólo es un principio básico de la integración, sino también un objetivo a cumplir en términos de proceso político y social tendiente a inhibir el conflicto. La "armonía sociocultural" está relacionada con los valores comunes que reúnen a los países socios y que posibilitan, junto a factores no culturales, la marcha de la cooperación e integración. Prácticamente los valores comunes son un requisito requerido para el apoyo de la asociación regional, sobre todo por la relevancia transnacional de la sociedad civil.

Asimismo, la "armonía sociocultural" está vinculada a la construcción conjunta de nuevos valores a partir de las conexiones intersocietales y de las políticas educativas<sup>117</sup>. Sin embargo todos estos valores no garantizan la institucionalización de la "armonía sociocultural" y, menos aún, despejan las diferencias identitarias erosionadas por dife-

<sup>115</sup> Ver: HERNANDEZ CRUZ, O. (1995) "Culturas y educación. Rupturas y encuentros en la reelaboración cultural", *Revista de Ciencias Sociales*, San José: Universidad de Costa Rica, 69:7-19.

<sup>116</sup> Los otros principios básicos del Mercosur son la cláusula democrática y la estabilidad económica y de mercados.

<sup>117</sup> Es difícil pensar en la construcción de valores regionales de la misma forma en que se afianzaron y se legitimaron los valores nacionales, como en el caso argentino durante el siglo XIX. También es difícil imaginar un sentido de pertenencia homogéneo sobre la artificialidad cultural surgida de un proyecto de integración, esencialmente comercial, en un contexto tan distinto al que en su momento generó las nacionalidades.

rencias relacionadas con las desigualdades entre sociedades y países<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Por otra parte, los valores educativos están relacionados con los valores sociales, los cuales son valores hegemónicos de la cultura que pueden ser impuestos a través de la escuela. Además, en un mismo proceso, la educación da recursos para apoyar "formas antihegemónicas". APPLE, M. (1996) *Política cultural y educación*. Madrid: Morata, 45-46.



## Capítulo Segundo

# El régimen internacional educativo

### 1. La falacia educacional

Un debate teórico que no perdió vigencia es el de las funciones de la educación, habitualmente relacionado con la discusión sobre el rol de la institución educativa, en cuanto por un lado se la considera como una herramienta de cambio social, y por el otro, como un instrumento de reproducción de estructuras y valores existentes<sup>119</sup>. Por supuesto que este debate incluye preguntas sobre qué enseña la institución educativa y cómo socializa, fundamentalmente en estos tiempos en los que se pone muy en duda el carácter estratégico de la educación por el peso de los medios de comunicación y de las industrias de la tecnología de la información. También, sobre las potencialidades de la educación, se suele sostener que la misma aporta a la promoción social y a la nivelación cultural de sociedades desiguales y heterogéneas<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Un texto de los tantos existentes que condensa los distintos puntos de vista sobre el citado debate: GRAS, A. (1974) *Sociologie de l'éducation. Textes fondamentaux*. Paris: Larousse. También: MUSGRAVE, P.W. (1972) *Sociología de la educación*. Barcelona: Herder. Sobre alguna de las posiciones teóricas más representativas: BORDIEU, P. y PASSERON, J.C. (1977) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia. LEGRAND, L. (1977) *Pour une politique démocratique de l'éducation*. Paris: PUF. DEMO, P. (1982) "Cultura política, educación y sociedad", Primer Seminario Técnico Internacional de Prospectiva General y Educativa, Madrid.

<sup>120</sup> Ver: JIMENEZ, E. (1981) "Perspectivas de la sociología de la educación en América Latina", *Didac*, México: Universidad Iberoamericana. GARCIA PÉREZ, F. (2000) "Los modelos didácticos como instrumento de análisis y de intervención en la realidad educativa", *Docencia*, Santiago de Chile, 12: 21-34.

Por ello, no es casual que todavía se piense que la educación es un recurso inteligente para desalentar el enfrentamiento entre culturas diferentes<sup>121</sup>. Sobre todo si esta creencia es extensiva a los países periféricos que buscan combinar su herencia cultural con una participación mundializada. Tampoco es casual que la educación sea considerada como un vehículo apto y válido para resolver el problema histórico y social de la identidad latinoamericana, problema que para algunos es un síntoma de inseguridad que sólo una generalización educativa podría solucionar<sup>122</sup>.

Con esta perspectiva, se partió del supuesto de que la evolución mercosureana del régimen internacional educativo aletarga el conflicto cultural, y al mismo tiempo legitima internamente el proceso de integración en cada una de las sociedades nacionales, de modo tal que las "naturales tensiones" son absorbidas por las mismas sociedades en cuestión<sup>123</sup>.

Es incuestionable la premisa de que la educación es una condición necesaria para posibilitar la convivencia con las diferencias culturales, despejar las discordias y optimizar la articulación e integración sociales. Sin embargo la condición de necesaria no la convierte a la educación en suficiente para disipar los conflictos culturales. Sencillamente la educación tiene límites que no le permiten ser la panacea que descomprime tensiones. No puede por sí misma redimir lo que no crea, ni aumentar desmesuradamente sus esfuerzos y recursos sobre cuestiones no específicas, sólo porque -como dice Dermeval Saviani- persiste una "creencia ingenua en el poder redentor de la educación en relación con la sociedad"<sup>124</sup>.

La educación está cada vez más lejos de transformarse en una condición suficiente

<sup>121</sup> TOURAINE, A., *op.cit.*, 190. Por otra parte, una premisa es que la sociedad se relaciona con la cultura por la educación y la política. Por la educación, la sociedad se orientaría hacia la cultura, y por la política, la sociedad se movería desde la cultura. ACERO, J. (1990) "Cultura e integración educativa", *Universitas* 2000, Caracas, 14:1, 45.

<sup>122</sup> DEUTSCHER, E. (1989) "La búsqueda de la identidad en Latinoamérica como problema pedagógico", *Revista Mexicana de Sociología*, 3:251-262. En su visión extremadamente crítica de la relación de la cultura latinoamericana con el desarrollo, Harrison -como otros tantos- también cree que la educación es un arma poderosa para el cambio cultural. HARRISON, L., *op.cit.*, 357.

<sup>123</sup> SOMBRA SARAIVA, J. (1997) "O Brasil na integração cultural e educacional do Mercosul", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus, 196. PEÑA, F. (1998) "La educación en los procesos de integración", en Varios Autores, *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*. Bs.As.: Troquel-OEI, 265.

<sup>124</sup> SAVIANI, D. (1984) Las teorías de la educación y el problema de la marginalidad en América Latina, *Revista Colombiana de Educación*, 13:30.

para revertir las diferencias que originan el conflicto cultural, porque la velocidad del conflicto es muy distinta a la velocidad que le demanda al régimen internacional educativo cumplir, acabadamente, con sus fines y funciones sociales<sup>125</sup>. Por ejemplo, no fue mucho lo que la educación en las sociedades de menor desarrollo pudo dar en beneficio de la competitividad, a pesar del entusiasmo que algunos teóricos lograron inyectar en estas sociedades en tren de tendencia mundial sobre todo lo que se podía esperar de ella<sup>126</sup>.

Las restricciones a las que está sometido un país periférico en un punto no específicamente educacional, explican los motivos por los cuales la ecuación educación-competitividad fue sólo una aspiración<sup>127</sup>. Al mismo tiempo, para la ecuación educación-competitividad, un escenario es el de un país de banca y de empresas propias, y otro escenario es el de un país de banca ajena y de empresas transnacionales.

Por cierto que la educación es un factor de cambio, pero requiere de otros factores para ser tal cosa, como así también de situaciones favorables que le den consistencia y persistencia en el tiempo. En especial, porque más allá de las posiciones teóricas clásicas y de los proyectos políticos reformistas, actualmente la educación es una construcción colectiva, es un hecho social sobre procesos heterogéneos y complejos<sup>128</sup>. Sin duda que la educación no ha dejado de ocupar un papel importante como vía para avanzar, en general, hacia el desarrollo social y económico, y en particular, hacia la paz y la democracia, sobre todo a partir del planteo de la "sociedad del conocimiento"<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> Desde una perspectiva se dice: "La consideración o reflexión sistemática de las múltiples relaciones existentes entre educación institucionalizada y desarrollo social desapareció de hecho, durante largo tiempo, del horizonte del pensamiento pedagógico; sin embargo -y tal vez precisamente por ello- las concepciones fundamentales más antiguas, de carácter optimista, de las tareas del sistema educativo en la sociedad moderna habían sobrevivido...en las nuevas teorías sobre la función social del sistema educativo se presenta a veces sólo en forma negativa. Lo que en otro tiempo fue resaltado (y deseado) como aporte del sistema, es provisto ahora tendencialmente del signo contrario". LESCHINSKY, A. y ROEDER, P. (1983) "Funciones sociales de la escuela", *Educación*, Tübingen: Instituto de Colaboración Científica, 28:48.

<sup>126</sup> Por ejemplo: PORTER, M., *op.cit.* DRUCKER, P., *La sociedad...*, *op.cit.*

<sup>127</sup> Ver: ALBORNOZ, O. (1987) "El Estado y la formulación y efecto de las políticas educativas", *Revista de la Educación Superior*, México, 64.

<sup>128</sup> ABRAHAM NAZIF, M. y ROJAS FIGUEROA, A. (1997) "La investigación educativa en Iberoamérica", *Revista de Educación*, Madrid, 312:27.

<sup>129</sup> Ver: CEPAL-UNESCO, *op.cit.*, 93. PADUA, J. (1989) "Los desafíos al sistema escolar formal en los albores del siglo XXI", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, XIX:3.



Sin embargo, está claro que las acciones y formas educacionales están recortadas por cuatro elementos que Jacques Delors caracterizó en ocasión de la 44ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación, realizada en Ginebra en 1994: I) El fenómeno de la mundialización y de una mayor circulación de bienes, información y personas; II) La existencia de varios Sur, "cada uno con un nivel de desarrollo diferente y con distintos grados de éxito", lo cual induce a formular estrategias educacionales dispares; III) El vaciamiento ideológico que dejó la Guerra Fría, sobre todo en sociedades sometidas durante un largo período a modelos políticos que poco tenían que ver con sus realidades, problemas y necesidades; y IV) El poder de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que superan ámbitos convencionales como lo es, por ejemplo, la institución escolar<sup>130</sup>.

Por otra parte, y puntualmente, el papel de la educación frente a las diferencias culturales en un contexto interestatal, es muy distinto al papel que desempeña la educación en el contexto de un Estado-nación. El caso del rol, más que fundamental, que tuvo la educación en la formación del Estado argentino a partir de la segunda mitad del siglo XIX, aún salvando distancias, actores y escenarios, no se puede trasladar a la integración mercosureana como modelo para su consolidación cultural<sup>131</sup>.

Aquel rol que tuvo la educación en la configuración de la Argentina es hipotetizable si el proyecto de un Estado-región estuviera en camino, pero este proyecto hasta ahora sólo tiene una evolución ideal más que práctica sobre el destino del Cono Sur<sup>132</sup>. Al mismo tiempo, el proyecto político que en la Argentina acompañó a la educación, fue un proyecto intencional de cambio que buscó transformar las diferencias a través de la homogeneización nacional, opción que no tiene nada que ver con la actitud mercosu-

<sup>130</sup> Este cuarto y último elemento también fue tema de preocupación y debate en la 45ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación, realizada en Ginebra en 1996, que originó la Recomendación N° 6.

<sup>131</sup> Emilio Mignone analiza la función del sistema educativo con respecto al sistema político a partir del origen y desarrollo de las instituciones escolares estratégicas en la historia argentina. Para este autor las cuatro instituciones básicas: la escuela primaria; la escuela normal; el colegio nacional; y la universidad; estructuraron el sistema educativo argentino en el siglo pasado respondiendo a los objetivos y a las expectativas políticas y económicas de entonces, "es un edificio notable, por su extensión y trascendencia, erigido sobre cimientos que poco o nada tuvieron que ver con las instituciones anteriores. Es la resultante de un proyecto de nación, no de un pasado". MIGNONE, E. (1978) *Relación entre el sistema político y el sistema educativo en la Argentina (1853-1943)*, FLACSO-Documento de Trabajo, 9.

<sup>132</sup> Se suele manejar la hipótesis de la relación entre la educación y el Estado-región. DIETERICH, H. (1996) "Globalización, educación y democracia en América Latina", en Chomsky, N. y Dieterich, H., *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. Bs.As.: UBA, 45. También Heinz Dieterich en declaraciones periodísticas. *Clarín*, 6.9.98.

reana de convivir con las diferencias.

Por cierto que la cultura es un factor clave de la dinámica transnacional, positiva para el progreso de la cooperación intersocietal como lo afirma Beck<sup>133</sup>. Pero es una cultura que no origina la Argentina como tampoco los países de la región, ni es una cultura representativa de sociedades de menor desarrollo. En todo caso es una cultura concurrente cuyo desarrollo son los espacios comunes, tanto universales como regionales, o bien es una cultura de la que son portadores algunos grupos sociales con capacidad de adquisición de la misma y con capacidad de irradiación hacia el resto de la sociedad. No es mucho lo que pueda contrabalancear la educación nacional o la integración educativa del Mercosur.

En realidad, el lenguaje y los medios que materializan la globalización, tanto de la comunicación como de la información, son un obstáculo serio y significativo para que la educación modifique las diferencias que originan el conflicto cultural entre sociedades vecinas<sup>134</sup>. La relación de los procesos transnacionales, como así también de las tensiones interculturales, con las diferencias entre sociedades vecinas, es mucho más súbita, intensa e incierta que los vínculos institucionales y organizacionales establecidos por el régimen internacional educativo, tendientes a regular la armonía mercosureana y a reorientar los nuevos valores que surgen de la integración subregional.

Los límites que tiene la educación, no le impiden ser una condición necesaria para concientizar la subregión en torno al modelo de convivencia intercultural basado en la tolerancia, la democracia y la paz. Pero estos límites le impiden ser una condición suficiente para morigerar las diferencias culturales que en particular tiene la sociedad argentina con otras de la región. Estas diferencias, ligadas a las lealtades históricas, emocionales y colectivas, que se distinguen por el espacio y la continuidad, no pueden ser objetivamente eliminadas por la educación en cualquiera de las situaciones en que se generen, es decir, en los "espacios sociales transnacionales", la impronta del "individualismo global" o los estereotipos y etnocentrismos que por razones naturales se dan en las relaciones de vecindad<sup>135</sup>.

<sup>133</sup> BECK, U., *op.cit.*, 71.

<sup>134</sup> Algo similar es lo que se plantea en un análisis específico del Mercosur educativo: LAMPERT, E. (1998) "Educação e Mercosul: desafios e perspectivas", *Revista da Faculdade de Educação*, USP, 24:2, 9-28.

<sup>135</sup> MILLER, D., *op.cit.*, 219-224.

Una de las debilidades del proceso de integración educativa del Mercosur, en tanto régimen internacional, precisamente es la relacionada con la cuestión cultural y las diferencias identitarias. Por supuesto que esta debilidad se vincula con un tema tan general y disciplinario como lo es la crisis educativa a la luz de las transformaciones tecnológicas, económicas y sociales, pero tiene que ver, y bastante, con toda la estructura y funcionamiento de la educación mercosureana.

Paralelamente, hay que considerar la correspondencia entre las vicisitudes de este régimen internacional y las políticas y conductas de los actores estatales, socios del proyecto de integración. El escaso tiempo de desarrollo del régimen internacional educativo pone de manifiesto que algunos objetivos y actividades están sometidos a un proceso que por el momento arroja pocos resultados y de carácter parcial. Pero esta situación no exime al régimen internacional educativo de su debilidad como condición necesaria para lograr niveles de concientización regional.

Por supuesto que con esta debilidad la educación mercosureana está muy lejos de ser una condición suficiente para manejar la cuestión cultural y mitigar las diferencias identitarias de la región. Con más de cuarenta años, la dimensión educativa de lo que actualmente es la Unión Europea no tuvo la fortaleza necesaria en lo que a la formación de una conciencia de identidad regional se refiere y, obviamente, poco pudo incidir en la resolución de la problemática intercultural que tanta trascendencia política y social ha cobrado en estos tiempos en el Viejo Continente<sup>136</sup>. De manera que en el caso europeo, también la dimensión educativa de la integración regional está distante de ser un área temática suficiente para facilitar el manejo de las diferencias culturales que se producen en las relaciones intersociales, tanto comunitarias como extracomunitarias.

En este capítulo, en virtud de que el proceso de integración educativa europea es un modelo de referencia que en algunos aspectos importantes es imitado desde el Mercosur, se tratan sus obstáculos, como así también sus dificultades con respecto al regionalismo cultural, ya sea para despejar tensiones, ya sea para darle entidad a la europeización de todas las tradiciones e identidades nacionales que forman parte de la

---

<sup>136</sup> Ver: WULF, C. (1999) "Educación intercultural", *Educación*, Tübingen, 60:7-18.



Unión Europea<sup>137</sup>.

Luego, a través del origen, evolución y características del régimen internacional educativo del Mercosur, se analiza la endeblez del mismo en relación a la cuestión cultural, teniendo en cuenta que sólo es una condición necesaria para configurar la identidad subregional y la convivencia entre sociedades disímiles<sup>138</sup>.

La evidente debilidad del régimen internacional educativo sobre la cuestión cultural, tanto mercosureano como europeo, aunque seguramente será superada por el paso del tiempo o por los refuerzos institucionales al régimen, pone en claro que la educación no es suficiente para descomprimir diferencias identitarias. De manera que el aporte educacional de la Argentina a la integración y a la "armonía sociocultural" es un camino correcto, pero simultáneamente es un camino equivocado si se lo imagina o se lo idealiza como decisivo para no tener tensiones y conflictos culturales con países de la región.

## **2. El modelo europeo**

Por cierto que hay múltiples y profundas diferencias entre el proceso de integración de la Unión Europea (UE) y el desarrollo subregional del Mercosur. El fenómeno europeo tiene una experiencia de décadas en las que la economía, la seguridad y la diplomacia desempeñaron un papel relevante para consagrar el objetivo comunitario. La política mundial de la Guerra Fría tuvo mucho que ver con la generación de este fenómeno, tanto para que las sociedades principales no dejaran de desarrollarse como para que los países claves no dejaran de ser centrales. La pertenencia al Norte fue bastante decisiva. Tanto el Plan Marshall como la paternidad estratégico-militar norteamericana fueron una contribución fundamental en este proceso. El Tratado de Roma de 1957, fundamento jurídico de la Comunidad Europea (CE), fue una expresión de integración básicamente económica, funcional a la consolidación del capitalismo occidental avanzado.

<sup>137</sup> En este caso se sigue la expresión de Vittorino Allocco, Embajador-Jefe de la delegación de la Comisión Europea en la Argentina, en cuanto "Europa es una construcción histórica sin precedentes, *una especie de laboratorio de gestión de las interdependencias*". ALLOCCO, V. (1997) "Las proyecciones de la Unión Europea", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 12:189-199.

<sup>138</sup> WILHELMY, M. (1995) "Integración, cooperación y concertación en América Latina", en Varios Autores, *El Estado en América Latina*. Bs.As: CIEDLA, 484.

La educación, como otras tantas áreas temáticas no económicas, no fue tomada en cuenta<sup>139</sup>. La aspiración de Jean Monnet de que si tenía que iniciar de nuevo el proceso de la Comunidad Europea, lo comenzaría desde la cultura y no desde la economía, seguramente hubiese quedado trunca<sup>140</sup>.

La escasa valoración de la educación perduró hasta promediada la década de los setenta, precisamente, hasta que las economías nacionales de los principales países de Europa Occidental se habían estabilizado, fortalecido y crecido, como así también, una vez que la política mundial se regía a través de criterios de distensión. La valoración de la educación significó poner en debate dos problemas: I. La compatibilidad entre el ámbito nacional y el ámbito supranacional; y II. Las consecuencias socioculturales de la aplicación o no de políticas educativas comunitarias.

#### **a) Inicio y crisis del sistema de cooperación**

Por supuesto que los problemas vinculados a la compatibilidad interjurisdiccional y a la implementación de políticas comunes, ya venían de antes de la firma del Tratado de Roma. Las iniciativas que se plantearon en 1953, tanto las recomendaciones del Consejo de Europa referidas a la enseñanza de la geografía y la historia basada en la idea de la unidad europea, como la validez de los certificados básicos de educación universitaria en todos los países miembros, no contaron con todo el apoyo político e institucional necesario, y las crisis de estas iniciativas estuvieron relacionadas con el problema de la articulación entre sistemas educativos nacionales.

Este problema, prácticamente administrativo, puso en evidencia que la intención política del Consejo de Europa de acentuar la unión entre sus miembros a través de la edu-

<sup>139</sup> Los pocos artículos del Tratado de Roma referidos a educación tienen que ver con el tema del reconocimiento mutuo de certificados, títulos y estudios, y con el tema de la formación profesional. Además, fue muy claro que la intención del Tratado de Roma era eminentemente económica por la misma denominación de Comunidad Económica Europea, y con la cual se profundizaba la iniciativa de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), creada con la firma del Tratado de París de 1951.

<sup>140</sup> Los que en el contexto de la Unión Europea están preocupados por el tema cultural, a modo de sentencia suelen reiterar, para la suerte y el futuro de la integración del Viejo Continente, una supuesta expresión de Jean Monnet: "Si tuviera que comenzar de nuevo, comenzaría por la educación y la cultura". FERNANDEZ, J.A. (1993) "Europa: la hora de la educación y de la cultura", *Cuadernos de Pedagogía*, Barcelona, 211:8. También Ester Barbé cita: "no en vano el mismo Jean Monnet llegó a escribir, al final de sus días que, de volver a iniciar el proceso de las Comunidades, lo habría hecho desde la cultura y no desde la economía". BARBÉ, E. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 221.

cación, estaba muy lejos de concretarse<sup>141</sup>. La unidad cultural europea era un enunciado en el que pocos estaban interesados. La escasa voluntad de armonizar los sistemas educativos nacionales no sólo demostraba que no había una política sectorial común, sino también que las diplomacias no se preocupaban por el conflicto cultural porque concentraban sus objetivos y acciones en las cuestiones de seguridad de la Guerra Fría.

La despreocupación de los países europeos por la cuestión cultural tenía una explicación muy clara: las coincidencias sobre lo que tenía que realizar el sector educacional sólo estaban centradas en la formación de los recursos humanos. El predominio de la concepción economicista de la educación inspirada en la teoría del "capital humano", determinaba la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo y la productividad<sup>142</sup>. Por ello, no fue casual que las pocas orientaciones educacionales que formuló la CE, estuvieron ligadas a las demandas del sector productivo y al fomento de la cualificación.

Una muestra de esto fueron los principios generales comunitarios de la formación profesional decididos por el Consejo Europeo en 1963<sup>143</sup>. En este tema hubo voluntad y preocupación permanente de la Comunidad Europea, hubo un interés común hasta que en 1975 se creó el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), con la ilusión de dar respuestas concretas a la formación de los recursos

<sup>141</sup> Uno de los objetivos del Consejo de Europa (creado en 1949) es contribuir a una unión más estrecha entre sus miembros con el fin de promover los ideales y los principios que son patrimonio común, y favorecer el progreso económico y social. Esta unión se pensó a través de acuerdos y acciones comunes en distintas áreas temáticas, sobre todo para salvaguardar y desarrollar los derechos del hombre y las libertades fundamentales. En 1954, el Comité de Ministros adoptó el Convenio Cultural Europeo después de que se diluyeran las expectativas en torno al abandono de soberanía por parte de sus signatarios del Consejo de Europa. Tal vez la motivación más importante fue "hacer tomar conciencia a los europeos de su pertenencia a una civilización común". KAHN-ACKERMANN, G. (1979) "Una acción cultural al servicio de la idea europea", en Junoy, G., *La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa (1949-1978)*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 11.

<sup>142</sup> Entre otras cosas se afirmaba que la educación tendía a aumentar la tasa de crecimiento económico por la vía del aumento de la productividad. "La teoría del capital humano otorgó crédito a la creencia de que aumentar el nivel de educación llevaría a aumentar el PNB per cápita". LEWIN, K., LITTLE, A. y COLCLOUGH, Ch. (1983) "Los efectos de la educación sobre los objetivos del desarrollo (I)", *Perspectivas*, París: UNESCO, 47:316-318. A esta concepción también se la denomina "meritocrática" o "credencialista", y tiene como criterio garantizar la formación del capital humano de acuerdo "a los diplomas exigidos por el capitalismo corporativo". DETTMER, J. y ESTEINOU, M. (1983) "Enfoques predominantes en la economía de la educación", *Universidad Autónoma Metropolitana*, México, 27.

<sup>143</sup> Uno de los principios era el "derecho a una formación profesional adecuada". Otro de los principios era la "garantía de medios y recursos para una formación profesional".



humanos<sup>144</sup>.

Las coincidencias educacionales entre los países miembros de la CE no constituían un régimen internacional, y los acuerdos estaban reducidos a la formación profesional, por otra parte muy vinculados a la política macroeconómica comunitaria. Lo que hacía cada sistema educativo nacional estaba muy ajeno a la cuestión cultural europea, a excepción de algunos intentos del Consejo de Europa que pugnaba por afianzar la cooperación intercultural<sup>145</sup>. Recién en 1976 hubo definiciones sobre la política educativa de la CE, luego del documento interministerial denominado "Cooperación en el sector educativo", a través del lanzamiento del llamado "Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea en Educación"<sup>146</sup>.

Este programa no vertebró un régimen internacional educativo de la CE, porque la concepción dominante era la de no afectar las políticas educacionales de los países miembros y sólo orientar las acciones hacia cuestiones comunitarias mediante el sistema de cooperación<sup>147</sup>. Por ello, el mencionado programa fue considerado como "el punto de partida de toda la política educativa comunitaria"<sup>148</sup>.

A partir de este momento la cuestión cultural comenzó a ser una cuestión comunitaria, es decir europea, independientemente de la autonomía de cada sistema educativo

<sup>144</sup> También entre los principios comunitarios dispuestos en 1963 estaba la necesidad común de una formación que facilitara la incorporación al trabajo o la reconversión profesional. Con respecto a la orientación profesional, en 1966 y en 1971, se determinó -entre otras cosas- la vinculación educativa de jóvenes y adultos a través de servicios públicos y privados, y un programa de actividades a nivel comunitario.

<sup>145</sup> El Consejo de Europa había iniciado a través del aspecto político de la educación y de la cultura, un proceso de cooperación cultural, gracias a la puesta en vigencia del Convenio Cultural Europeo. KAHN-ACKERMANN, G., *op.cit.*, 14-15.

<sup>146</sup> En la primera reunión de Ministros de Educación realizada en 1971, y con el citado documento interministerial de 1974, se estableció el Comité de Educación. VALLE LOPEZ, J. y VILLALAIN, J. (1993) "Acciones y programas de la Comunidad Europea", *Cuadernos de Pedagogía*, 211:16-22.

<sup>147</sup> El documento del 6 de junio de 1974 es clave en el proceso educativo comunitario, pues "quedó establecido con claridad que el objetivo de la cooperación nunca debería ser la 'armonización' de los sistemas y las políticas educativas de los países miembros y que el desarrollo de las posibles acciones de cooperación nunca debería poner en cuestión el respeto de las tradiciones de cada país y la especificidad de sus decisiones en materia educativa...por contra, se dejó sentado el principio (que no resulta tan creíble como el anterior con el paso de los años) de que la educación no debería ser considerada, 'en ningún caso', un simple elemento de la vida económica...las acciones a emprender debían ser consideradas de cooperación entre los Estados y que, por ello, no tendrían que afectar a las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias". RODRIGUEZ, V. (1993) "De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación", *Revista de Educación*, Madrid, 301:11.

<sup>148</sup> GARCIA SUAREZ, J.A. (1991) *Política educativa comunitaria. Educación e integración europea*, Barcelona: Boixareu Universitaria, 50.

nacional y de la singularidad de cada país. Las líneas programáticas de mayor desarrollo fueron las tendientes a mejorar el conocimiento mutuo de los distintos sistemas educativos de la CE, a realizar estudios sobre aspectos de la enseñanza (por ejemplo, acerca de criterios de homologación de la enseñanza entre los Estados miembros), y a intercambiar documentación e información.

De esta última línea programática surgió la red EURYDICE, que comenzó con el tratamiento de temas vinculados a la enseñanza de lenguas extranjeras, a la educación de los trabajadores emigrantes y sus familias, a la transición de la enseñanza a la vida adulta y activa, y a las condiciones de ingreso al sistema de educación superior. Con este programa de acción comunitaria se sentaron las bases para determinadas políticas, como por ejemplo la de integración social de los trabajadores emigrantes y sus familias. El programa también fue importante para diseñar políticas como la lingüística, de igualdad de oportunidades en la educación, de la formación profesional, y de universidades<sup>149</sup>.

En el caso de la política de integración social de los trabajadores emigrantes y de sus familias se avanzó bastante con resoluciones adoptadas por el Consejo de Ministros de Educación de la Comunidad en 1976, 1977 y 1980, que entre otras cosas determinó la escolarización de los hijos de los emigrantes asalariados<sup>150</sup>. Con respecto a la política lingüística, hubo medidas tendientes a promover en la estructura de la enseñanza obligatoria el conocimiento de dos lenguas extranjeras, teniendo en cuenta la circulación de ciudadanos por los Estados miembros.

También en 1976 se decidió que los Estados miembros de la Comunidad garantizaran los medios necesarios para que los ciudadanos, sin excepción, accedieran a todos los niveles y modalidades de la enseñanza de acuerdo a la estructura de sus sistemas educacionales, procurando -de esta forma- la igualdad de oportunidades escolares. Por otra parte, un Informe General del Comité de Educación, de 1980, señaló la importancia de la política comunitaria en la regulación sobre la admisión de alumnos en otros Estados miembros.

---

<sup>149</sup> *Ibidem*, 56.

<sup>150</sup> También el Consejo de Europa, en 1970, dictó la Resolución 35, que invitaba a los Estados miembros a tomar medidas tendientes a favorecer la integración de niños migrantes al sistema escolar del país receptor.

Además de estas líneas de trabajo comunitario, la cooperación educativa fue contundente con una resolución muy reclamada por la dinámica que en ese momento estaba adquiriendo la Comunidad: en 1974 se acordó el reconocimiento recíproco de diplomas, certificados de exámenes y de estudios que demostraran capacitación y entrenamiento. Sin embargo, paralelo a este entusiasmo educacional, y como consecuencia de la crisis energética de 1973 y de 1979, que tanto afectó a las economías capitalistas avanzadas, la política educativa comunitaria se debatió entre las muchas promesas escasamente traducidas en realizaciones y el desinterés por estimular nuevos proyectos colectivos. En verdad, la cuestión cultural quedó a merced de cada país miembro y su respectivo sistema educativo estuvo subordinado a las políticas nacionales.

Los países más importantes de Europa Occidental, divididos entre sí por la crisis económica y por razones de seguridad internacional, tuvieron posturas y acciones relacionadas con sus intereses nacionales más que con los objetivos comunitarios<sup>151</sup>. Por otra parte, hacia fines de los setenta, desde la teoría de la educación se produjo un fuerte cuestionamiento al papel ideológico de la escuela y a su función reproductora, principalmente como usina de calificación y preparación de la fuerza de trabajo para ser aprovechada por el capital<sup>152</sup>.

Esta concepción tendió a desbaratar a uno de los pilares de la cooperación en el sector educativo de la Comunidad: la formación profesional, es decir, la vinculación del sistema de enseñanza con el sistema productivo. En consecuencia, la cuestión cultural -una vez más- no fue tomada en cuenta en lo que en ese momento era la política educativa comunitaria.

#### **b) El reconocimiento del problema cultural**

A principios de los ochenta, el tema de la correspondencia del sistema educativo con la economía, cedió ante el problema del desempleo, y en este sentido se percibió que

<sup>151</sup> MAMMARELLA, G. (1996) *Historia de Europa Contemporánea. Desde 1945 hasta hoy*. Barcelona: Ariel, 351.

<sup>152</sup> Entre otros autores: a) ALTHUSSER, L. (1974) "L'appareil idéologique d'Etat scolaire en tant qu'appareil dominant", en Gras, A.: *Sociologie de l'éducation. Textes fondamentaux*. Paris: Larousse, 335-348. b) BOWLES, S. y GINTIS, H. (1981) *La instrucción escolar en la América capitalista. La reforma educativa y las contradicciones de la vida económica*. México: siglo XXI.



la educación algo tenía que hacer en materia de diferencias culturales. El problema del desempleo profundizó en varios países de la Comunidad, como del resto de Europa Occidental, la opción de privilegiar su situación nacional por encima del esquema comunitario. No obstante, el Consejo Europeo y los Ministros de Educación acordaron el "Segundo Programa de Acción de la Comunidad Europea sobre la Transición de los Jóvenes a la Vida Adulta y Activa" (1982-1987). Este programa establecía medidas a tomar sobre el mejoramiento de la preparación de jóvenes para la actividad profesional, facilitándoles el tránsito de la educación a la vida activa.

Por cierto que el citado instrumento estuvo relacionado con uno de los dos únicos objetivos que desde los comienzos se cumplía comunitariamente, como era la formación profesional (el otro era el reconocimiento mutuo de certificados, títulos y estudios), pero el problema del desempleo generó un punto de vista distinto de lo que debía ser la cooperación en el sector educativo. Se planteó entonces que la cooperación girara en torno a la idea de una Europa unida, a pesar de los problemas de la formación profesional y del desempleo. Esta idea cobró mucha más fuerza que lo esperado, sobre todo una vez que Helmut Kohl, en Alemania, y François Mitterrand, en Francia, se afianzaron en sus respectivos gobiernos.

La idea de la Europa unida, o de la Europa de los ciudadanos, significó entonces que la cooperación en educación no quedara reducida a la implementación desproporcionada de la formación profesional, sino que se ampliara a las políticas sociales y económicas que en ese momento se impulsaban en los países de la Comunidad. Esto quiso decir que la educación y el desempleo formaban parte de un mismo proceso regional en el cual también estaban presentes las diferencias culturales, básicamente relacionadas con ambas cuestiones por los desplazamientos migratorios y las ansiedades económicas.

Asimismo existió el convencimiento de actores gubernamentales y privados de que la integración europea no pasaba exclusivamente por las variables económicas. La consecuencia directa de esta tendencia política fue la de nivelar la idea de la Europa de los ciudadanos con la preservación de tradiciones e intereses nacionales.

El Informe Adonino, de 1985, fue crucial en cuanto se aceptó, en términos institucio-

nales, impulsar medidas sociales conducentes a potenciar la imagen de Europa y de la Comunidad en los ciudadanos<sup>153</sup>. El objetivo fundamental de este informe fue un llamado de atención a la Comunidad para sustituir la imagen tecnocrática o "eurocrática" sobre el proceso de integración que se iba imponiendo a través del tiempo, por una imagen más histórica, humana y esencialmente europea<sup>154</sup>. La libre circulación de individuos, el derecho de residencia y la supresión de trámites fronterizos, fueron algunas de las medidas sociales propuestas por el mencionado informe, el cual curiosamente no hizo un tratamiento exhaustivo de la problemática educativa.

Sin embargo este informe reforzó el proyecto de dotar de una dimensión europea a la educación<sup>155</sup>. Este proyecto evolucionó sobre la base de la hipótesis de que en la construcción europea existía el déficit educativo. Como derivación de este déficit, el debate teórico se estructuró en torno a dos ejes: por un lado en darle relieve a la dimensión educativa de Europa, y por el otro, en darle dimensión europea a las educaciones nacionales<sup>156</sup>.

La decisión política que le siguió al Informe Adonino, fue la firma del Acta Única Europea, en 1986, que trató de completar socialmente el proceso de integración regional, de acuerdo a los niveles alcanzados en materia económica. Para algunos el acta, que realmente vinculó a los países de la Comunidad, y que fue la etapa necesaria para que se sellara la Unión Europea, no plasmó muchas de las medidas sociales propuestas por el Informe Adonino, como también desaprovechó la oportunidad para asignarle a la educación un papel relevante en la construcción de la Europa de los ciudadanos. De algún modo se dice que aquí predominó la preservación de tradiciones e intereses nacionales<sup>157</sup>.

Para otros, en cambio, la citada acta no fue otra cosa que el verdadero rumbo de una orientación europea de la política educativa, principalmente porque mediante este instrumento se determinó de manera explícita el mercado interno de la Comunidad, rela-

<sup>153</sup> También debe tenerse en cuenta la designación de Jacques Delors, a principios de 1985, como Presidente de la Comisión Europea, cargo que ocupó hasta 1995.

<sup>154</sup> En este sentido es posible señalar que el mencionado Informe Adonino fue una expresión bastante clara del acercamiento de la posición de la CE a lo que primigeniamente venía sosteniendo el Consejo de Europa.

<sup>155</sup> RODRIGUEZ, V., *op.cit.*, 15-16.

<sup>156</sup> FERNANDEZ, J.A., *op.cit.*, 9.

<sup>157</sup> RODRIGUEZ, V., *op.cit.*, 16.

cionado con el "libre tráfico de bienes", la "libre circulación de capitales", el "libre tráfico de personas", y el "libre tráfico de servicios"<sup>158</sup>.

Estos puntos de vista distintos traducen lo que son modelos diferentes sobre la vinculación del sector educacional con el proceso de integración europea, modelos cuya discusión está vigente y en los que la cuestión cultural tiene mucho que ver. Sobre todo porque al promediar la década de los ochenta, la CE recibió un fuerte impulso político y económico, muy relacionado con lo que sucedía en cada uno de los países miembros más importantes de la Comunidad, como así también muy vinculado con los cambios que se producían en el conflicto Este-Oeste en general, y en el escenario europeo en particular, por cuanto la fórmula de "menos Estado y más mercado" comenzaba a circular intensamente en la toma de decisiones políticas de la mayor parte de los países del Viejo Continente<sup>159</sup>. Con la reestructuración económica y la impronta estratégico-militar del momento, el tema de las diferencias culturales retornaban al centro de lo que eran las relaciones sociales.

Uno de estos modelos es el que propicia la armonía entre todos los sistemas educativos nacionales, de modo tal que se garantice el respeto institucional de las tradiciones y de las decisiones de cada país en particular. Para esto la mejor herramienta de articulación es la conciliación de las distintas políticas educativas, traducida en resoluciones y recomendaciones comunes. Otro de los modelos en discusión es el que impulsa el diseño e implementación sistemática de una política educativa comunitaria, independientemente de las concepciones y medidas específicas de las políticas educativas nacionales.

Por último, un tercer modelo es el que hace girar la relación educativa a través de la

<sup>158</sup> Según Egon Jüttner, esto significaba "abrir a todos los ciudadanos de la Comunidad Europea las puertas de las instituciones educativas de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad, así como facilitar el paso de unas a otras a través de un reconocimiento sin trabas burocráticas de los certificados finales y de los años de estudio". JÜTTNER, E. (1997) "Europa, ¿mercado interno de la educación?", *Educación*, Tübingen: Instituto de Colaboración Científica, 55:57. Por otra parte, este autor discrepa con José García Suárez, citado más arriba, sobre el momento en el cual se inició la política educativa comunitaria. García Suárez entiende que fue el "Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea en educación" de 1976, mientras que Jüttner sostiene que fue el Acta Única Europea de 1986. Es importante tener en cuenta esta diferencia porque forma parte del debate sobre los verdaderos alcances de la política educativa comunitaria. Para Max Eckstein y Harold Noah, el Acta Única Europea "configura la base constitucional y política de la Comunidad". ECKSTEIN, M. y NOAH, J. (1993) "Educación, titulaciones y mercado de trabajo en la Comunidad Europea: un programa para la investigación", *Educación*, Madrid, 301:93-94.

<sup>159</sup> MAMMARELLA, G., *op.cit.*, 351-371.



cooperación entre los Estados, sin afectar competencias y atribuciones, tanto nacionales como comunitarias. Estos modelos en pugna se acercan o se alejan de los extremos: uno que representa la preservación de tradiciones e intereses nacionales, otro que representa la idea de la Europa de los ciudadanos. En medio de esta polémica están las opciones de dotar de una dimensión europea a las educaciones nacionales, o de desarrollar una dimensión educativa de Europa.

Como la relación de las diferencias culturales con la educación y el desempleo fue cada vez más intensa, entonces se impuso el último de los modelos mencionados, es decir, el de la cooperación educativa entre los Estados miembros, sin entorpecer la especificidad de cada sistema nacional y sin perturbar la generalización de políticas comunitarias. El lanzamiento del ERASMUS y del COMETT I, fueron representativos del predominio del modelo de cooperación educativa. El programa ERASMUS tenía varios objetivos, aunque los más sustanciales eran dos: uno procuraba optimizar el reconocimiento académico de títulos y cursados realizados en Universidades de otro Estado miembro, aspiración que venía de los albores del proceso de integración, y otro alentaba la movilidad de estudiantes y profesores por la Comunidad<sup>160</sup>.

El programa COMETT I, igual que el ERASMUS, fue puesto en marcha en 1987 con el fin de impulsar la formación de mano de obra altamente cualificada para transformar a las empresas en más competitivas y en más aptas para su crecimiento industrial y tecnológico. Este programa, si bien reflataba el objetivo primigenio de la cooperación en el sector educativo que era la formación profesional, no obstante creó la necesidad de introducir la dimensión europea en la colaboración entre Universidad y empresa para la formación inicial y continua en tecnologías. Por ello no fue casual que en la preparación del COMETT II, destinado a relacionar las Universidades con las empresas sobre la base del concepto de mercado interno, se incluyera una línea de acción

<sup>160</sup> Con respecto al primero de los objetivos, la Directiva del Consejo Europeo de 21 de diciembre de 1988 se refirió a un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que tuvieran formaciones profesionales de una duración mínima de tres años. Esta Directiva se elaboró sobre la base de una recomendación de "El Libro Blanco" de 1985. Este libro "recomendaba el principio de recíproco reconocimiento de los estándares técnicos (incluyendo las acreditaciones) en lugar de armonizar esos estándares y acreditaciones siguiendo unas líneas comunes". ECKSTEIN, M. y NOAH, J., *op.cit.*, 96. La primera evaluación del programa fue en 1988 y se basó en los siguientes aspectos: ofertas interuniversitarias; cualificación de la participación; preparación y recepción de estudiantes; y situación presupuestaria. Con esta evaluación se decidieron medidas tendientes a mejorar el ERASMUS, no obstante haberlo considerado exitoso en su etapa inicial.

tendiente a ponderar el contexto europeo en el que participaban los sectores empresariales, sindicales, científicos y académicos.

También, la implementación de distintos programas cuyos objetivos y acciones ya se llevaban a cabo en la Comunidad, como el PETRA, EUROTECNET, LINGUA, DELTA, "YES por Europa" y "Juventud por Europa", en mayor o en menor medida, estuvieron vinculados a la necesidad de darle un contenido europeo al impacto que en cada país producía la expansión mundial del modelo tecnoeconómico y el cambio en la organización del trabajo<sup>161</sup>.

En esta dirección, los programas "YES por Europa" y "Juventud por Europa", se relacionaron muy estrechamente con el afianzamiento de la dimensión europea en educación, a través de la intensificación del intercambio de jóvenes con el propósito de que no sólo hubiera correspondencia entre los sistemas educativos, sino también niveles de concientización sobre la identidad europea y los principios democráticos y de justicia social, como asimismo de respeto a los derechos humanos<sup>162</sup>. Al mismo tiempo, estos programas trataron de proporcionar cruces de información sobre la Comunidad y

<sup>161</sup> El PETRA estaba orientado a facilitar la inserción social y profesional de los jóvenes de entre 15 y 25 años de edad. El EUROTECNET, fue dirigido a relacionar la formación profesional con la promoción de la innovación tecnológica. El objetivo de este programa aprobado el 18 de diciembre de 1989, es el de "fomentar la innovación en el campo de la formación profesional básica y permanente, teniendo en cuenta los cambios tecnológicos actuales y futuros, y sus repercusiones sobre el empleo, el trabajo, y las cualificaciones y aptitudes necesarias para hacerles frente". Por otra parte, en 1990 se decidió "crear un programa de acción para el desarrollo de la formación continuada en la CE...que permita a toda persona reciclarse, perfeccionarse y adquirir nuevos conocimientos". Este programa se denomina FORCE. Por otra el LINGUA, estuvo destinado a la promoción del conocimiento de las lenguas extranjeras en la CE para de esta forma mejorar la capacidad de comunicación y facilitar la circulación de mano de obra. Este programa restableció, de algún modo, lo dispuesto en el "Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea en educación" de 1976. Otra de las líneas de trabajo de este programa había sido la política de igualdad de oportunidades en educación, que de alguna manera también fue reactivado, en 1988, y sobre la base de documentos preparados por los Ministros de Educación, a través del programa DELTA de desarrollo del aprendizaje mediante el progreso tecnológico. Previamente, por decisiones de la Comisión Europea, del Consejo y de los Ministros de Educación, en 1985 y en 1987, se puso en marcha el programa IRIS, sobre la promoción de la igualdad de oportunidades entre ambos sexos, y el fomento de la formación profesional de la mujer por medio de proyectos innovadores y a través de visitas de estudio. También cabe mencionar el programa HELIOS, orientado a la igualdad de oportunidades de los minusválidos. Este programa se decidió en 18 de abril de 1988. Con respecto a los programas "YES por Europa" y "Juventud por Europa", es de destacar que en 1984 se dispuso un programa de intercambio de jóvenes trabajadores, destinado a transmitir formación y experiencia laboral.

<sup>162</sup> Es importante tener en cuenta que en 1990 se decidió implementar el programa TEMPUS, cuya finalidad es "estimular la movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios con los países del Este, para que éstos se adapten a las nuevas estructuras que requiere su sistema político y económico recién estrenado. Este programa forma parte de la ayuda global destinada por la CE a la reestructuración económica de los países de Europa Central y Oriental". Precisamente una de las preguntas centrales es ¿qué pasará con la "Gran Europa" cuando se incorporen los países del Este?".

sus Estados miembros, de preparar material didáctico al respecto, y de posibilitar contactos y estancias de profesores en otros países<sup>163</sup>.

No hay dudas de que en esta etapa hubo un reconocimiento de que la integración tenía un sello esencialmente económico y de que todavía, desde el punto de vista social y cultural, había distancias significativas entre los países miembros. Las metas, las prioridades y las líneas de acción de los programas en cuestión, estuvieron relacionados con la preocupación de los actores políticos sobre el futuro de la Comunidad, principalmente en fortalecer la conciencia europea en todos los niveles y modalidades educacionales, en fomentar la educación multicultural y en eliminar el racismo y la xenofobia. En rigor, el dilema de las diferencias culturales y de una nueva conciencia europea cada vez adquiriría mayor repercusión política<sup>164</sup>.

### **c) La ilusión de una política educativa comunitaria**

La insatisfacción por lo realizado y la preocupación por el porvenir, llevaron en 1989 a la Comisión Europea, al Consejo Europeo y a los Ministros de Educación, a determinar los objetivos programáticos de la política educativa comunitaria hasta el año 1992<sup>165</sup>. La fragmentación por programas dispares y la dispersión de las acciones emprendidas, demostraron que el modelo de la cooperación educativa entre los Estados miembros estaba en crisis por cuanto la preservación de tradiciones e intereses nacionales había tallado mucho más que los discursos y las expectativas vinculadas a la idea de la Europa de los ciudadanos. Por cierto que sobre esta crisis influyó la desconexión de la política de cooperación de los requerimientos de las economías neoliberales, que en

<sup>163</sup> Relacionado con este último tema, en 1976, se había puesto en vigencia el programa ARION, destinado a promover el intercambio de visitas de estudio entre personal docente de la Comunidad para especialistas en educación. Por otra parte, en 1987 se decidió implementar un programa relacionado con el mejoramiento de la formación del profesorado.

<sup>164</sup> "El concepto de europeización tiene mayor alcance que la idea de un mercado de trabajo integrado y abarca más de unas meras expectativas de incrementar la movilidad de las personas cualificadas en el interior de la CE...la europeización significa el desarrollo de una nueva consciencia que trasciende la identidad nacional, un *esprit* que ya no considera a las otras culturas y lenguas como obstáculos, sino como elementos enriquecedores del escenario europeo, que aporta, además, nuevas oportunidades para los individuos y para el progreso social". ECKSTEIN, M. y NOAH, H., *op.cit.*, 97. Por otra parte, el Consejo de Europa, por el ingreso de países de Europa central y oriental, lanzó tres proyectos educativos para facilitar la integración: uno referido al aprendizaje de las lenguas en el marco de una Europa plurilingüística y pluricultural (1989-1995), otro relativo a la educación de adultos (1988-1993), y el tercero sobre la introducción de la dimensión europea en la enseñanza secundaria (1991-1995).

<sup>165</sup> GARCIA SUAREZ, J.A., *op.cit.*, 128.



esos momentos se consolidaban en la mayor parte de los países de la Comunidad<sup>166</sup>.

De este modo, sin sustituir los programas de cooperación, se impulsó una política educativa comunitaria, paralela a los propósitos, lineamientos y cursos de acción de los sistemas educativos nacionales. Con este modelo se plantearon tres objetivos de política educativa comunitaria. Uno estaba relacionado con "la identificación y aplicación de la contribución de los sistemas educativos y formativos a la realización del mercado interior". Objetivo que buscaba dos resultados concretos a la luz de las nuevas tendencias macroeconómicas: a) integrar los diferentes sistemas educativos nacionales para encontrar coherencia en la educación comunitaria; y b) adaptar los sistemas educativos nacionales a los cambios tecnológicos, empresariales y sociales que definían el mercado interior.

Si bien este objetivo era un paso hacia la estructuración de una política educativa comunitaria destinada a vincular las asimetrías educacionales con el sector productivo, de algún modo buscó comprometer a los países miembros de la Comunidad en una misma dirección. Otro de los objetivos de la política educativa comunitaria determinado en 1989, reforzaba esta intención al proponer "la integración de la educación en todos los niveles de la vida económica y la identificación de los cambios con la emergencia del mercado europeo". Esta intención política representaba el enfoque economicista de fines de los ochenta, que sugería la preparación del "Gran Mercado" europeo, económico y monetario. Pero también era un toque de alerta a los Estados miembros para que "ajustaran" su educación a la impronta de la política educativa comunitaria, que indefectiblemente estaba vinculada a las reglas del mercado interior.

Por el "Gran Mercado", el tema de las asimetrías entre los sistemas educativos nacionales era muy tangible, hasta el punto en que con este objetivo comunitario se trató de homogeneizar la calidad de la enseñanza obligatoria y de evitar el fracaso escolar, fundamentalmente en aras de lograr niveles óptimos de mano de obra especializada. En el fondo, de manera indirecta, se intentaba la adecuación de los sistemas educativos nacionales a la elasticidad empresarial, mediante instituciones educacionales fle-

---

<sup>166</sup> José Fernández, asesor del Ministerio de Educación del Reino de España (1983-1989) y Director de la Unidad Europea de la Red EURYDICE en Bruselas (1990-1992), bautizó este periodo de la educación comunitaria de "cultura de la cooperación". FERNANDEZ, J.A., *op.cit.*, 12.

xibles.

También, por el "Gran Mercado" y por las asimetrías entre los sistemas educativos nacionales, las diferencias culturales se transformaron en una cuestión más que notoria. Lo significativo de este fenómeno, contrariamente a lo que se sostenía, era que su origen y evolución no estaba subordinado a la formación del mercado europeo, sino que constituía una cuestión con entidad propia, bastante independiente.

El tercero de los objetivos de la política educativa comunitaria, precisamente, fue "reducir las diferencias regionales y fomentar la cohesión social de la Comunidad". Uno de los fundamentos de este objetivo era crear una "cultura común" para todas las sociedades europeas. Por supuesto que el propósito fue potenciar la idea de la Europa de los ciudadanos. Sin duda alguna el objetivo de reducir las diferencias culturales representó un desafío muy distinto a los que afrontaba la política educativa comunitaria con relación a la vida económica.

En este caso la separación de la política educativa comunitaria de las políticas educativas nacionales no era tan traumática como sí lo era con respecto a la cuestión cultural, porque las economías nacionales estaban muy absorbidas por los criterios comunes del mercado europeo. En cambio, el diseño de una educación europea sin criterios nacionales, sin particularismos y sin localismos, a favor de la diversidad lingüística y cultural, aunque socialmente homogéneo, no era nada fácil.

Con el Tratado de Maastricht de 1992, que formalizó la Unión Europea, la política educativa comunitaria logró cierto predicamento, sobre todo para diferenciarse de las políticas educativas nacionales. En el Tratado se institucionalizó lo que se quería, tanto de la educación general (art.126) como de la educación profesional (art.127).

En el caso de la educación general, se determinó una colección de objetivos muy conocidos durante la trayectoria de la Comunidad porque fueron motivo de decisiones políticas y de programas de acción, como el "desarrollar la dimensión europea en la enseñanza"; el "favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudio"; el "intercambio de información y de experiencias"; y "el incremento de los intercambios

de jóvenes"<sup>167</sup>. Con respecto a la educación profesional, se propuso reforzar lo realizado por los Estados miembros, y darle continuidad a las acciones llevadas a cabo por la Comunidad a través de los diferentes programas.

Para algunos esta normativa no hizo otra cosa que ensamblar todas las decisiones, resoluciones y acciones desarrolladas por la CE desde 1971. Se dice que el texto más que sobre política educativa comunitaria, es un texto constitucional sobre la cooperación en el sector educativo de la Unión Europea. Según este criterio, representa un avance importante en la producción de normas educativas comunitarias, que hace que la cooperación esté garantizada para el futuro. Pero también se dice que lo dispuesto legalmente en Maastricht está lejos de ser satisfactorio para lo que es extracooperación<sup>168</sup>.

En esta misma dirección, aunque en un análisis todavía más severo, se rechaza la hipótesis de que en Maastricht predominó el modelo de una política educativa comunitaria. En su lugar se afirma que se impuso la preservación de tradiciones e intereses nacionales. Por ello, la crítica es que la educación no está llamada a cumplir una tarea de intercambios universitarios, sino que tiene otra tarea: esencialmente debe desempeñar la función de formar el ciudadano europeo<sup>169</sup>.

Para otros, en cambio, lo dispuesto en el Tratado de 1992 fue una prueba más que suficiente de la importancia dada a la política educativa comunitaria, porque por primera vez se le asignaban competencias a la Comunidad en materia de educación general y profesional. Según este punto de vista, si se cumplen todas las etapas del proceso

---

<sup>167</sup> Sobre el caso de la dimensión europea de la educación, tanto los diferentes sistemas educativos como las instituciones comunitarias, deberán concentrar sus políticas y sus esfuerzos en determinados campos de la actividad educacional. Para esto en el citado artículo se establece la necesidad de intensificar la cooperación con el Consejo de Europa. Pero hay tres temas prioritarios que merecen ser tenidos en cuenta, porque seguramente serán motivo de proyectos de normas comunitarias: a) La calidad de la educación; b) La ciudadanía y la pluriculturalidad; c) La educación para la movilidad y para el desarrollo local.

<sup>168</sup> "Por una parte, hay que dejar bien claro que la propia cooperación puede y debe ser mejorada. Si ya lo ha sido en el nivel de la toma de decisiones, debe serlo también en el de su aplicación... Por otra parte, pensamos que la mera cooperación tendría que ser sólo un paso necesario para llegar a acuerdos mucho más importantes sobre la educación en nuestros países, para llegar a definir, como en otros ámbitos de la construcción europea, una Política Educativa Común..." RODRIGUEZ, V., *op.cit.*, 21-22.

<sup>169</sup> "La nueva Europa no está condenada a ser la suma imperfecta de las patrias, de los pueblos, de las regiones. Europa puede ser, como de manera limitada lo fue en la Edad Media y en el Renacimiento, una tupida red de caminos, de relaciones, de circuitos, de proyectos y programas conjuntos, que conectan entre sí lo diverso, para que la diversidad siga siendo la riqueza y el atractivo de Europa". FERNANDEZ, J., *op.cit.*, 12-13.



decisorio, es posible la sanción de normas comunitarias sobre educación general y profesional para la Comunidad y los sistemas educativos de los Estados miembros. Se dice que si bien los Estados miembros continuarán con la conducción y la regulación de sus respectivos sistemas educativos como lo hacían antes de Maastricht, la dinámica del mercado interno -con el tiempo- generará una fuerte presión sobre los países que los obligará a estrechar la cooperación, y el ámbito educativo no va a poder estar ajeno a esta realidad.

Como ejemplo de esta posibilidad, se señala que las demandas de cualificación internacional, las iniciativas eurocomunitarias y los términos de competitividad, influirán sobre los diversos sistemas educativos hasta el punto en el que éstos tendrán que adaptarse a las nuevas tendencias. De manera que una condición básica para el desarrollo de la política educativa comunitaria es la de profundizar la dimensión europea en los planes de estudio, la enseñanza práctica y la formación de profesores, en busca de una mayor concientización de lo que representa la UE, es decir, de lograr la construcción de la Europa de los ciudadanos<sup>170</sup>.

Desde la firma de Maastricht hay entusiasmo por el carácter supranacional de la política educativa comunitaria, ya que se supone que coronará el diseño de una educación europea, más allá de la relación educacional que se da a través de la cooperación entre los Estados, e independientemente de la especificidad histórica de cada política educativa nacional.

#### **d) La persistencia de una situación**

Sin duda alguna Maastricht fue un hito decisivo para la formación política de la Unión Europea desde el Tratado de Roma de 1957. Logró la institucionalización comunitaria de un proceso de integración regional, inicialmente económico. La educación, luego de ocupar un lugar secundario en la agenda comunitaria, o bien irrelevante, al promediar la década de los ochenta y sobre todo a partir de 1992, es tomada en cuenta en los ámbitos de decisión política, primero de la CE y ahora de la Unión Europea. La relación de los sistemas educativos con las grandes transformaciones de las estructuras económicas, productivas y laborales ocurridas en los últimos tiempos, fue el vértice de la

---

<sup>170</sup> JÜTTNER, E., *op.cit.*, 57, 59-63.

importancia que comenzó a tener la educación comunitaria.

Paralelamente a esta relación, cuando se planteó absorber las diferencias identitarias desde objetivos comunitarios sin perturbar a las sociedades multiculturales y la pluriethnicidad, la valoración de la educación fue mayor. El aumento de la inmigración al Viejo Continente proveniente de sociedades de menor desarrollo fue otro elemento que creó la necesidad de contar con la educación para afrontar la problemática intercultural. La idea de la Europa unida y de la Europa de los ciudadanos, parece tener en la educación un arma fundamental orientada a morigerar las diferencias culturales.

Es más, a la educación se le demanda configurar una ideología regional, es decir, la europeización de todas las tradiciones e identidades nacionales que forman parte de la UE. Por supuesto que esta tendencia genera el problema de la congruencia entre la declamada unidad cultural comunitaria y el respeto por la diversidad de culturas nacionales y subnacionales, en un escenario en el que persisten las diferencias intersociales<sup>171</sup>.

Este problema se observa muy claramente en los obstáculos encontrados por la aplicación de la política educativa comunitaria en los sistemas educativos nacionales de los Estados miembros. No hay relación directa, frecuente y comprometida entre las decisiones de la UE y las acciones desarrolladas por cada uno de los sistemas educativos. Las asimetrías entre los distintos sistemas educativos nacionales son un factor bastante determinante de la desvinculación con las decisiones comunitarias<sup>172</sup>. Tampoco las numerosas reformas educativas realizadas durante los ochenta y hasta la primera mitad de la década siguiente, pudieron revertir las diferencias estructurales existentes entre los sistemas educacionales de los países de la Unión Europea<sup>173</sup>.

<sup>171</sup> LETAMENDIA, F., *op.cit.* TOURAINE, A., *op.cit.*, 203-208 y 232. GUIBERNAU, M., *op.cit.* MILLER, D., *op.cit.*, 193. GURRUCHAGA, A., *op.cit.*

<sup>172</sup> Por otra parte hay que tener en cuenta que en el proceso histórico Comunidad-Unión europeas, primero hubo una gran diferencia entre los Estados miembros originarios (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Italia y Luxemburgo), y luego entre los sistemas educativos de los países que se fueron incorporando al esquema de integración (en 1973, Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; en 1981, Grecia; en 1986, España y Portugal; y por último, Austria, Finlandia y Suecia), como así también de éstos con respecto a la educación de la Europa de los seis.

<sup>173</sup> PEDRÓ, F. (1993) "Estado y educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro", *Revista Iberoamericana de Educación*, 1:59-93. GIMENO SACRISTAN, J. (1992) "Reformas educativas: Utopía, retórica y práctica", *Cuadernos de Pedagogía*, 209:62-68.

El Informe EURYDICE da como lógicas que las diferentes tradiciones, historias y culturas de cada uno de los sistemas educativos hicieran que las reformas obtuvieran resultados diversos. Pero el citado informe da como incomprensible que en varios sistemas educativos, las reformas apoyadas a través de la cooperación comunitaria, arrojaran resultados distintos y hasta contrapuestos<sup>174</sup>.

Las distancias entre los distintos sistemas educativos nacionales no son la única traba con la que tropieza la aplicación de la política educativa comunitaria. Otro de los obstáculos son los aparatos jurídicos y administrativos de los Estados miembros. La decisión política nacional coherente con acuerdos comunitarios, es burocráticamente depreciada por recursos de gestión que dificultan su concreción tal como se la formuló desde los niveles superiores.

En ocasiones la diferencia de puntos de vista sobre la implementación de una resolución comunitaria, o bien sobre la interpretación de un hecho de relación educativa, hizo que los países se replegaran hacia sus respectivas normas y estructuras para solucionar la cuestión, separadamente de lo que decía o hacía el resto de los Estados miembros<sup>175</sup>.

Estas trabas no sólo ponen de manifiesto que la aplicación de la política educativa comunitaria carece de sistematicidad y contundencia, sino también que no hay una articulación real y efectiva entre los sistemas educativos, como tampoco que el sistema de cooperación educacional entre los Estados miembros tributa satisfactoriamente al proyecto de unidad cultural europea. La educación no puede cumplir con el papel asignado originariamente de formar el ciudadano europeo<sup>176</sup>.

Este rol orientado hacia la educación también fue una de las primeras intenciones que

<sup>174</sup> EURYDICE-COMISION EUROPEA (1997) *Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994)*. Bruselas, 60-65. Cabe mencionar que el Consejo de Europa publica periódicamente *Newsletter*, que informa detalladamente sobre las novedades educativas en el ámbito europeo. A través de la lectura de *Newsletter* es posible apreciar que los problemas, las políticas y los resultados son muy distintos entre los sistemas educativos europeos, y que hay diferencias estructurales importantes entre ellos.

<sup>175</sup> Estas situaciones adquieren una escala mayor cuando los Estados miembros son Estados federales. En estos casos los problemas de interpretación o de implementación, pero sobre todo de aceptación, son entre el gobierno central y los gobiernos estatales o locales. JÜTTNER, E., *op.cit.*, 60.

<sup>176</sup> JUNOY, G. (1979) *La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa (1949-1978)*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 113.



había tenido el Consejo de Europa cuando señaló que "la cooperación es un vector fundamental para una Europa democrática y pluralista"<sup>177</sup>.

Por ello, todavía están en discusión las opciones de dotar de una dimensión europea a las educaciones nacionales, o de desarrollar una dimensión educativa de Europa<sup>178</sup>. De todos modos, esta situación demuestra que la racionalidad de los avances, más que significativos, logrados en lo que es la economía comunitaria no tiene que nada que ver con los atributos emocionales de la cultura, y sobre los que la educación encuentra límites para su regulación<sup>179</sup>.

Un caso testigo sobre las limitaciones de la política educativa comunitaria con respecto a los sistemas educativos nacionales, es la escolarización de los migrantes. Los países europeos, en general, han resistido la intromisión comunitaria en sus respectivos sistemas educativos, por considerar que los mismos son jurisdiccionalmente nacionales. Pero al mismo tiempo muchas políticas educativas nacionales tienen como supuesto que sus países están socialmente cohesionados, cuando en realidad acusan diversidad por tener minorías culturales, las que no son tenidas en cuenta por los sistemas de enseñanza.

En este cuadro, a los inmigrantes no les llegan las normas comunitarias y las decisiones políticas destinadas a su educación para optimizar la integración a la Unión Europea. Por otra parte, las minorías culturales son marginadas por los mismos sistemas educativos nacionales, con lo cual esta situación constituye una posible causa de desintegración social y un evidente distanciamiento con la concepción y el discurso que

<sup>177</sup> Lo hizo explícito, parcialmente, en el Convenio Cultural Europeo firmado en París el 19 de diciembre de 1954. Luego, más concretamente, en el "Programa de Trabajo Intergubernamental a mediano plazo, 1976-1980". Es importante señalar que para varios países de Europa Central y Oriental, la adhesión al Convenio Cultural Europeo es el primer paso hacia la integración europea. OGAY, T. (1992) *De l'éducation des enfants de migrants a l'éducation interculturelle. Les activités des organisations internationales: Conseil de l'Europe, Communauté européenne, OCDE, UNESCO*. Berne: Office Federal de l'Education et de la Science, 11.

<sup>178</sup> Un ejemplo de la opción por el desarrollo de la dimensión europea en las educaciones nacionales, son las experiencias desarrolladas por Jill Ritchie y Francisco Jimeno Sanz en la región de Avon en Gran Bretaña y en la región cantábrica en España. Como resultado de estos estudios, ambos autores sostienen que la "dimensión europea" no es una suma de diferentes culturas, sino el reconocimiento de valores compartidos que de alguna forma testimonian la identidad europea. RITCHIE, J. y JIMENO SANZ, F. (1996) *La dimensión européenne dans les échanges régionaux*. Estrasburgo: Conseil de l'Europe.

<sup>179</sup> BORNE, D. y ot. (1996) "Programmes et politiques éducatives", *Revue Internationale d'Education*, 12:27-142.

se plantea desde los niveles intergubernamentales<sup>180</sup>. Tanto la cuestión de los migrantes, como la de las minorías, se confunden en una consecuencia común: la discriminación por la diferencia cultural<sup>181</sup>.

Los límites que tiene la educación para formar el ciudadano europeo, y de esta manera regular los atributos emocionales que hacen a las diferencias culturales, también están vinculados al desinterés político y social por sustituir la conciencia nacional por una conciencia europea, o bien de poner esta por encima de aquella. Como se señala, periódicamente, si bien hay un repertorio interesante de discursos y acuerdos sobre educación comunitaria, todavía está muy lejos de constituir una política educativa común para toda la UE<sup>182</sup>.

También se dice que hay actitudes reactivas de los Estados miembros a las propuestas y medidas de la Comisión de la UE, por ser centralizadoras y por desconocer lo que pasa en cada uno de los sistemas educativos nacionales y en la vida doméstica del país. Por este motivo no son casuales los problemas de competencia entre lo nacional y lo supranacional, o bien de resolución de actividades y conflictos entre lo que

<sup>180</sup> Jagdish Gundara dice que "con la firma del Tratado de Maastricht y el establecimiento de un mercado abierto en los países de la CE, también surge un nuevo modelo de migración intra-Comunidad Europea. La posición de los inmigrantes anteriores a la posguerra procedentes fuera de Europa, que tuvieron que luchar por los derechos de educación para sus hijos y la formación para ellos mismos, es notablemente diferente a la de los inmigrantes de la CE que, en materia de derechos, demandan altos niveles de política social y cobertura educativa para sus hijos". GUNDARA, J. (1997) "Diversidad social, educación e integración europea", *Revista Iberoamericana de Educación*, 13:199-202.

<sup>181</sup> Esto ha sido motivo del auge de la educación intercultural en toda Europa. En este sentido es posible citar las experiencias educativas realizadas en la segunda mitad de la década de los años ochenta por el Consejo de Europa. CONSEIL DE L'EUROPE (1990) *Evaluation pédagogique finale des programmes d'expériences d'éducation interculturelle de 1986 à 1991*. Strasbourg. También merece ser mencionada una publicación suiza que detalla la labor realizada por el Consejo de Europa y la CE, como así también la llevada a cabo por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y la UNESCO. OGAY, T., *op.cit.*, 9-46. Desde el punto de vista de la antropología de la educación hay diferentes modelos de educación multicultural. Estos modelos forman parte de un debate intenso a propósito de la presencia, en un mismo escenario, de grupos étnicos diferenciados, por razones diversas, y que tanto tienen que ver con la discriminación, en la escuela europea, por la diferencia cultural. GARCIA CASTAÑO, F.J. y otros (1997) "La educación multicultural y el concepto de cultura", *Revista Iberoamericana de Educación*, 13:223-224. Ver: ARREGUI, J. (1997) "El valor del multiculturalismo en educación", *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, 206:53-54.

<sup>182</sup> La formulación e implementación de una política educativa común para toda la Unión Europea debe tener en cuenta, entre otras cosas, tres aspectos: a) Reconocer barreras jurídicas, administrativas y académicas sobre títulos y periodos de estudios; b) Intensificar la movilidad de docentes; c) Lograr descentralizar la gestión educativa. Estos aspectos no parecen ser considerados por quienes toman decisiones destinadas al sector educativo nacional en relación a la vida comunitaria. FERNANDEZ, J.A., *op.cit.*, 12-14. RODRIGUEZ, V., *op.cit.*, 21-22.

es nivel europeo y lo que es nivel Estado-nación<sup>183</sup>.

La característica asociativa de la Unión Europea no está clara en el área temática educacional y mucho menos en la función cultural que debe desempeñar la educación. Sólo las acciones de cooperación e intercambio educativo entre los Estados miembros buscan y en alguna medida configuran el "lugar comunitario", a pesar de los requerimientos de la Europa productiva en materia de formación de recursos humanos y a pesar de la estructura política y legislativa del Tratado de Maastricht para sellar la Europa unida.

Por supuesto que desde 1949, con el Consejo de Europa, y desde 1957, con la CE, el Viejo Continente tiene un régimen internacional educativo, informal más que formal. En el caso de la UE, los objetivos comunitarios en educación, contrariamente a lo que se supone, no logran convertir al régimen internacional educativo en un régimen formal, disciplinado, incuestionable y sobre todo efectivo, muy cercano a lo que es una institución internacional específica de carácter regional.

Por cierto que tanto los fundamentos como las acciones de este régimen internacional educativo aportan al proceso de integración europea. Es impensable esta integración sin la contribución de la educación<sup>184</sup>. Los contrastes culturales europeos también demandan de esta contribución. La polémica sobre cómo formar la conciencia comunitaria o lograr la identidad regional, en todo momento pasa por las capacidades educativas.

Pero el régimen internacional educativo, a través de cualquiera de los modelos que pretenden vincular al sector educacional con el proceso de integración, no es suficiente frente a las lealtades históricas y colectivas de las identidades nacionales y subnacionales. Sin duda alguna, la experiencia europea revela que una cosa es la cooperación educativa y el respeto por la diversidad en un universo regional, y otra cosa son las diferencias culturales que emocionalmente están presentes en las rela-

<sup>183</sup> JÜTTNER, E., *op.cit.*, 57-59. Por otra parte, Tania Ogay dice que después del Tratado de Maastricht, la política educativa continúa siendo resorte de los Estados miembros, y todavía no es mucho lo que se puede hacer a nivel comunitario o regional. OGAY, T., *op.cit.*, 32.

<sup>184</sup> DELORS, J. (1996) "La educación o la utopía necesaria", en Varios Autores, *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana, 35.



ciones intersociales, como son los casos referidos a los prejuicios por estereotipos y etnocentrismos.

### **3. El caso del Mercosur**

Por cierto que la relación de la educación con el proceso de integración en el Mercosur, es diferente a la relación que se da en el marco de la Unión Europea<sup>185</sup>. Pero tanto en un caso como en el otro, uno de los objetivos de la integración educativa está destinado a contener los problemas, las necesidades y los debates vinculados a las relaciones interculturales de la región.

En el caso del Mercosur, el antecedente de la "Declaración de Guadalajara", dada por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, fue esencial porque introdujo oficialmente en América Latina la voluntad política de convertir las afinidades históricas y culturales "en un instrumento de unidad y desarrollo", y al mismo tiempo la idea de sostener el respeto por las diferencias entre las sociedades. Esta declaración, de 1991, al apoyar fuertemente los procesos de integración a nivel regional y subregional, creyó que un soporte principal era la cooperación en educación<sup>186</sup>.

Esta referencia sobre el paso dado por la diplomacia iberoamericana, como así también con la firma del Tratado de Asunción en el mismo año, fueron básicos para que los ministros de educación de los países socios del Mercosur acordaran en Brasilia un Protocolo de Intenciones, en diciembre de 1991<sup>187</sup>. Este texto, que es el punto de partida de la relación del sector educacional con el proceso mercosureano, se estructuró sobre un supuesto muy determinante: la educación "tiene un papel fundamental para

<sup>185</sup> Ver: MROZINSKI, H. (1997) "As relações entre a Uniao Europeia e a America Latina-Mercosur", *Perspectiva*, 74:97, 57-80.

<sup>186</sup> Uno de los comentarios al respecto es que "el carácter cultural que congrega a los pueblos del área facilita emprender conjuntamente el camino de la integración en un tiempo en el que el mercado laboral y las relaciones económicas tienen cada vez más una formulación transnacional. Dichas relaciones están caracterizadas en el momento presente por una gran dependencia y creciente vulnerabilidad frente a países o comunidades de naciones más desarrolladas". MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION, *La cooperación...*, op.cit., 44.

<sup>187</sup> Por lo resuelto en Brasilia el Consejo del Mercosur decidió crear la "Reunión de Ministros de Educación" (Resolución 07/92), cuya función es proponer a este Consejo, a través del Grupo Mercado Común, "medidas buscando la coordinación de políticas educacionales entre los Estados Partes". Es interesante señalar que la oficialización de la "Reunión de Ministros de Educación" se hizo con la consigna de la "formación integral de los recursos humanos mediante la elevación de los niveles de la educación que es un factor esencial para fortalecer el proceso de integración".

que la integración se consolide"<sup>188</sup>.

De esta manera se especuló con que la educación tributara sobre tres objetivos colectivos: I. El mejoramiento de los factores de producción a través de la formación de recursos humanos; II. La necesidad de articular y convalidar los estudios y certificados entre los diferentes sistemas educativos nacionales; y III. El fortalecimiento de la "armonía sociocultural" en la región.

Estos objetivos generaron líneas de acción muy concretas. Una de ellas se orientó hacia la "formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración", fundamentalmente mediante la incorporación de la dimensión mercosureana a los sistemas educativos nacionales. El motivo que fundamentó esta línea de acción fue el convencimiento de que era posible el reencuentro con valores comunes<sup>189</sup>.

Pero más que esto, los ministros de educación llegaron a coincidir en la afirmación de una identidad regional, dadas las similitudes culturales entre los Estados socios. Sin embargo, no hubo precisiones de política educativa sobre cómo la sola introducción de la dimensión mercosureana a los sistemas educativos nacionales, despejaría los valores diferentes y paralelamente determinaría los valores comunes, en tanto básicos, de la identidad regional.

Es posible que esta falta de precisiones de política educativa formara parte del entusiasmo que envolvió a los ministros de educación por relacionar el sector educacional a las promesas económicas del Mercosur. Por ello, coincidieron en modernizar sus respectivos sistemas educativos, adaptándolos a la flexibilidad y a los requerimientos del mercado determinante de la economía nacional y el empleo. El Informe de la CEPAL difundido en 1990, entre otras cosas, le proponía a los países latinoamericanos el impulso de procesos de reforma educacional en vista de las transformaciones mundiales en numerosas dimensiones y áreas temáticas. La progresiva globalización de los mercados, la competitividad basada en la incorporación y difusión del adelanto técnico y el nuevo paradigma de organización y gestión empresarial, por citar algunas

<sup>188</sup> Ver: MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA, REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (1992) *Educación y Mercosur*. Montevideo.

<sup>189</sup> LEMEZ, R. (1997) "Orígenes, evolución, situación actual y perspectivas del sector educativo del Mercosur", *Mercosur Educativo*, Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, Republica Oriental del Uruguay, 9-70.

de las principales tendencias de la economía internacional, planteaban –según el citado informe- la reforma institucional y curricular de los sistemas educativos latinoamericanos<sup>190</sup>.

Paralelamente, con la modernización de los sistemas educativos se creyó que las barreras jurídicas y administrativas entre las estructuras nacionales tenderían a desaparecer<sup>191</sup>. En ese momento, las expectativas sobre movilidad, interconexión y libre circulación de individuos, potenciaron la idea de que era mucho lo que la educación podía realizar en beneficio de la integración subregional. Por esta razón en el Mercosur se gestó un movimiento de regionalismo educativo.

#### **a) El anuncio de un desarrollo educativo regional**

Sin duda que el movimiento de regionalismo educativo fue sorpresivo para las mismas sociedades de los países mercosureanos. Los sistemas educativos de los países socios del Mercosur no tenían tradición de interacción y de cooperación entre sí. Por supuesto que esto tuvo que ver con la indiferencia que por muchas décadas existió entre los Estados y las sociedades en cuestión.

También, la falta de comunicación estuvo relacionada con las diferencias entre los sistemas educativos por el desarrollo y las políticas impuestas en cada uno de ellos, lo cual fue marcando, a través del tiempo, un progreso educacional desigual y complejo en la región, muy vinculado a las necesidades y a las contradicciones de uno u otro país. Además, la falta de comunicación hizo que las diferencias culturales entre sociedades vecinas no tuvieran notoriedad ni trascendencia social y política.

Desde ya que el movimiento de regionalismo educativo iniciado en 1991 no fue ajeno a la tendencia de vincular la educación con los cambios económicos, de la misma forma en que lo había hecho la Comunidad Europea durante los ochenta. Tampoco este

---

<sup>190</sup> La transformación de la educación tenía como objetivo la competitividad internacional de los países. Uno de los conceptos fuertes que dominó la formulación de estrategias reformistas fue el de eficiencia. Además, a la competitividad se la relacionó con la capacitación de la mano de obra y el desarrollo científico y tecnológico. CEPAL-UNESCO, *op.cit.*, 23-35, 125-136. Sobre los conceptos dominantes en las estrategias reformistas: MIRANDA, R. (1994) "La reforma del Estado y las reformas educativas: descentralizaciones y nuevos movimientos sociales", *Revista Irice*, Rosario, 8:81-111.

<sup>191</sup> ZIBAS, D. (1996) "La agenda latinoamericana de modernización educativa y la privatización de la enseñanza media", *Propuesta Educativa*, Bs.As., 14:32-39.



regionalismo educativo estuvo ajeno a la necesidad de consolidar las democracias mercosureanas. Tanto un aspecto como el otro estuvieron vinculados al objetivo de adaptar la subregión a las transformaciones internacionales.

Desde el sector educacional del Mercosur, hubo una mezcla entre la sobrevaloración de las funciones de la educación en relación a la integración, y el respeto por la heterogeneidad de los sistemas educativos nacionales, desconocidos unos de otros en cuanto a sus políticas, estructuras y problemáticas.

El reclamo político de los ministros de educación al Consejo del Mercado Común, de incluir el capítulo educacional en el Tratado de Asunción, tenía que ver con la formalización del régimen internacional educativo del Mercosur, a partir de la disparidad existente entre los sistemas educativos nacionales<sup>192</sup>. Pero la realidad pasó por la aprobación del Plan Trienal destinado al "desarrollo educativo regional" que acordaron los ministros de educación, a instancias del Comité Coordinador Regional, instrumento vinculado a las muchas expectativas que se depositaban en torno a las funciones de la educación<sup>193</sup>.

Este plan de cooperación educacional, que se inspiró en el Protocolo de Intenciones de 1991, no se basó en la educación tal cual la había concebido cada uno de los países socios, sino en la estructuración de un nuevo "estilo de desarrollo educativo", común para todos estos países y siguiendo la postura argentina<sup>194</sup>.

Sin embargo, los programas y subprogramas del Plan Trienal, que caracterizaron la

<sup>192</sup> Ver: CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA (1999) *Estrutura de educação dos países do Mercosul/Conesul*. Porto Alegre.

<sup>193</sup> El Plan Trienal fue aprobado en la Reunión de Ministros de Educación realizada en Buenos Aires el 1 de junio de 1992 y por el Consejo del Mercosur (Decisión 07/92-Resolución 015/92).

<sup>194</sup> El Plan Trienal es un conjunto de programas y subprogramas, cada uno con su objetivo, líneas de trabajo y actividades. El programa "Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración" tiene dos subprogramas: a) "Información y reflexión sobre el proceso de integración del Mercosur"; b) "Aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur". El programa "Capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo" se divide en cuatro: a) "Educación básica y media"; b) "Formación técnico-profesional"; c) "Formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel"; d) "Investigaciones y postgrado". Por último, el programa "Compatibilización y armonización de los sistemas educativos" tiene un subprograma de "Armonización académica, jurídica y administrativa", y otro de "Sistema de información". MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION (1992), *Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del Mercosur*. Bs.As., 11. Ver: PIÑON, F. y PULFER, D. (1993) *La dimensión educativa en un proceso de integración*. Bs.As.: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

propuesta del citado "estilo de desarrollo educativo", tuvieron una repercusión muy limitada en las sociedades mercosureanas, como por ejemplo en lo concerniente a la afirmación de la identidad regional. La ilusión sobre este plan estuvo muy lejos de la realidad que pretendió modificar. La creencia de que el ritmo de estructuración de un "estilo de desarrollo educativo", liderando al conjunto de sistemas educacionales nacionales, tiene el mismo ritmo que imponen los cambios económicos y de mercado, rápidamente demostró ser errónea.

Un tema es la economía, causa del Mercosur, y otro tema es la educación, consecuencia de este proceso como también lo son las diferencias culturales. La esperanza pasaba porque a la educación, subordinada al proceso económico de la integración, se la pensaba funcional a este proceso y al mismo tiempo a la resolución de la identidad regional<sup>195</sup>.

#### **b) De la expectativa a la realidad**

Las reuniones de ministros de educación de Brasilia (noviembre de 1992), de Asunción (junio de 1993) y de Montevideo (diciembre de 1993), testimoniaron la preocupación oficial por vincular lo que parecía fácil de relacionar y que en realidad no era relacionable. Entre los sistemas educativos de los países socios había diferencias insospechadas que los hacía a estos sistemas más desarticulados que articulados entre sí (muy distintas tasas de analfabetismo, presupuestos nacionales disímiles, modelos de gestión dispares, planteles docentes desiguales, divergencias curriculares, crecimiento irregular de la educación superior, por citar algunos asuntos). Con el propósito de cumplir más efectivamente con el Protocolo de 1991, a través de las mencionadas reuniones ministeriales se acordó una mayor aproximación de las posibilidades educativas a la realidad del sector en la región.

Por ello se tomaron dos decisiones que se entendieron como fundamentales para estimular un "estilo de desarrollo educativo regional". Por un lado, se estableció un sistema común de reconocimientos y equiparación de los estudios primarios y medios, sobre todo para la prosecución de los mismos<sup>196</sup>. Por el otro, se buscó potenciar la

<sup>195</sup> PIÑON, F., *Educación y...*, *op.cit.*, 19-27.

<sup>196</sup> En Montevideo, en diciembre de 1993, se aprobó "la metodología sobre reconocimiento de certificaciones, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico y sus denominaciones equivalentes".

incorporación de la dimensión mercosureana a los sistemas educativos nacionales. Esto último consistió en que los países socios incluyeran en sus currículas, contenidos vinculados al proceso de integración, y elaboraran materiales didácticos que revelaran la importancia del Mercosur<sup>197</sup>.

Con estas decisiones, además de demostrar la desconexión entre los sistemas educativos nacionales, se intentó lograr un punto de coincidencia en el cual se superaran las diferencias de niveles de desarrollo económico y educacional, como así también las diferencias culturales que sin duda alguna existen entre los países socios<sup>198</sup>.

Con este punto de coincidencia, los ministerios de educación mercosureanos no querían restringir el "desarrollo educativo regional" sólo al mejoramiento de la competitividad internacional mediante la formación de recursos humanos, sino ampliarlo a través de la generalización de la moderna ciudadanía, en consonancia con la premisa cepalina de que "la educación y el conocimiento son parte inseparables de la identidad cultural de los pueblos" junto a la mencionada ciudadanía<sup>199</sup>.

Sin embargo, este enunciado, como otros, no fue operacionalizado en el sector educacional del Mercosur. Por ejemplo, la propuesta de reforma educativa orientada hacia la competitividad, ciudadanía e identidad regional, tuvo como respuesta decisiones y experiencias distintas en cada uno de los sistemas institucionales de los países socios.

Por caso, el sistema educativo paraguayo, con algunos inconvenientes, comenzó la reforma en 1992 y todavía no logró una nueva estructura y funcionamiento del sistema a la luz de las estrategias recomendadas<sup>200</sup>. La Argentina, en cambio, a partir de la

<sup>197</sup> Esto se decidió tanto en Brasilia como en Montevideo. Tanto para el reconocimiento de certificaciones, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico y sus denominaciones equivalentes, como para la incorporación en las currículas de contenidos vinculados al proceso de integración, se crearon comisiones técnicas regionales, y se le encomendaron tareas al Comité Coordinador Regional, poniendo en evidencia problemas interjurisdiccionales y burocráticos.

<sup>198</sup> Sobre las diferencias en los niveles de desarrollo económico y educativo, ver: GALLART, M.A. y otros (1994) *La educación para el trabajo en el Mercosur: situación y desafíos*. Washington: OEA. También merece tenerse en cuenta un estudio más amplio, referido a América Latina, sobre la relación entre educación y trabajo. PALMA, D. (1993) "Análisis global sobre las nuevas vinculaciones entre educación, trabajo y empleo", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 2:11-33.

<sup>199</sup> Ver: ALGARTE, R. (1997) "Modernidade e cidadania nas relações estado e sociedade", *Educação e Filosofia*, Uberlândia, 11:21-22.

<sup>200</sup> REIMERS, F. y otros (1993) *Análisis del sistema educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategias para su reforma*. Asunción: CEPES.



puesta en vigencia de la Ley 24.195 de 1993, denominada Ley Federal de Educación, luego de un prolongado y complicado debate político, puso en marcha la transformación del sistema educativo. Por su parte, el sistema educativo del Uruguay se rige por la Ley 15.739 de 1985. A partir de 1989 se realizaron algunos ajustes y reformas muy puntuales, como por ejemplo en la enseñanza técnica. En estos momentos intenta cambios en lo que es la escuela secundaria.

En el caso de Brasil, la educación se basa en la Constitución de 1988 que determina, detalladamente, los principios y las estructuras del sistema. Pero recién hacia fines de 1996, luego de intensos debates y numerosas discrepancias se aprobó la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional que tendió a transformar el sistema educativo en su totalidad. Sin duda alguna este instrumento jurídico estaba vinculado a la ola de las reformas educativas y las resistencias no sólo tenían que ver con la no aceptación del cambio, sino también con problemas jurisdiccionales ligados a la estructura descentralizadora<sup>201</sup>.

Diferentes trabas pedagógicas y administrativas, como asimismo distintos niveles de compromiso gubernamental y político con el proyecto de transformación educativa, fueron las notas más destacadas de esta disparidad entre los sistemas educativos del

<sup>201</sup> Una de las justificaciones a esta ley fue dada por el gobierno de Fernando Cardoso que, al relacionar el objetivo de fortalecer la educación básica con la modernización, expresara: "La prioridad de la educación exige una evolución en la concepción del proyecto de modernidad brasileiro, exige que toda la sociedad asuma la posición de que ser moderno es ser educado...decimos a todo el Brasil que la educación de nuestro pueblo es el objetivo central de toda la sociedad". SETUBAL, M.A. (1996) "Escuela: espacio de encuentro entre políticas nacionales y políticas locales", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 24:112. Otra justificación a la pieza legal de 1996 es que "los desafíos de una mayor integración del país en la economía globalizada parecen finalmente haber sensibilizado a las autoridades públicas y a los diversos segmentos sociales hacia la necesidad de cambios profundos en el campo educativo". OTTONI DE CASTRO, M. (1998) "Encuentro y desencuentro de la educación brasileña", *Revista de Educación*, Madrid, 316:43. Otra cuestión que introdujo experiencias distintas en cada uno de los sistemas institucionales de los países socios fue el tema de la evaluación. Ver: GUIMARAES DE CASTRO, M. y otras (2000) "El sistema de evaluación de la educación básica de Brasil", *Revista de Educación*, Madrid, 321:61-80. Por otra parte, vale comentar el caso de la educación chilena que en 1990 inició su proceso de modernización a través de la puesta en vigencia de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Sin embargo, después del largo recorrido de este proceso de modernización se señala que "subsiste una importante brecha respecto de aquellos países que van más adelantados en la carrera por hacerse parte de la sociedad de la información, por un lado y, por el otro, los resultados del sistema escolar están lejos de satisfacer el objetivo de equidad". De manera que hay una serie de medidas que se proponen para resolver situaciones tan particulares y difíciles que sólo preocupan a los chilenos. MINISTERIO DE EDUCACION DE CHILE-OEI (1993) *Sistemas Educativos Nacionales Chile*. Madrid, 33. FUNDACION CHILE (1999) "Los desafíos y tareas de la educación chilena al comenzar el siglo XXI", *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, 50:75.

Mercosur, en cierto modo similar a lo sucedido en la Unión Europea<sup>202</sup>. También, muy parecido a lo ocurrido en el Viejo Continente, la determinación del régimen internacional educativo del Mercosur, fue una mezcla de modelos sobre la relación de la educación con el proceso de integración, ya que algunas decisiones colectivas buscaron la cooperación educacional entre los Estados, y otras la conciliación de las políticas educativas nacionales, todo lo cual reveló lo lejos que se estaba de darle coherencia y estabilidad al citado régimen.

El Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico, firmado en la reunión de ministros de educación realizada en Buenos Aires, en agosto de 1994, fue una muestra de que el discurso sobre la educación portadora de un "papel fundamental para que la integración se consolide", no había tenido en cuenta la complejidad educacional y social del Cono Sur<sup>203</sup>.

En verdad, este protocolo representó tanto la más real como la más efectiva pieza intergubernamental que comenzaba a ponerse en marcha en el Mercosur educativo, sobre todo porque cumplía con el objetivo de facilitar la libre circulación de los individuos por la región, de acuerdo a lo establecido en el Tratado de Asunción<sup>204</sup>. Evidentemente, el fortalecimiento de la "armonía sociocultural" y la afirmación de una identidad regional, no eran posibles en tanto y en cuanto persistiera el continuum de heterogeneidad, desvinculación e incomunicación entre los sistemas educativos del Mercosur.

Por supuesto que la incorporación de la dimensión mercosureana a los sistemas edu-

---

<sup>202</sup> Además de las trabas pedagógicas y administrativas a los procesos de transformación educativa, se deben añadir tanto las diferencias de financiación de la educación, tan ligadas a los estilos de desarrollo de cada país, como las cuestiones histórico-estructurales de cada sistema educativo, observables -por ejemplo- en la tasa de analfabetos de adultos, 1995, entre otros: Bolivia, 16.9; Brasil, 16.7; Paraguay, 7.9; Chile, 4.8; Argentina, 3.8; Uruguay, 2.7. CALCAGNO, A. (1997) "El financiamiento de la educación en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, 14:11-44. Ver: SANCHEZ FERRER, L. (1996) "Las relaciones entre la gobernabilidad democrática y el sistema educativo: un estado de la cuestión", *Revista Iberoamericana de Educación*, 12:79-103. MIRANDA, R. (1999) "La gobernabilidad en los procesos de reforma educativa", *Revista de Ciencias Sociales*, San José: Universidad de Costa Rica, 83:73-95.

<sup>203</sup> Es importante señalar que esta autocrítica, incluso más severa, también se reiteró en la reunión interministerial de Buenos Aires de junio de 1996.

<sup>204</sup> Para la confección de este Protocolo fue clave la labor desarrollada por el Comité Coordinador Regional, el cual -por otra parte- trabajó y trabaja apoyado por distintas comisiones técnicas.

cativos nacionales no pasaba de ser una expresión de voluntad política. En Ouro Preto, cuando los ministros de educación discutieron la ratificación parlamentaria del Protocolo de Buenos Aires y su implementación destinado a introducir "la formación de una conciencia favorable a la integración regional", tropezaron con los problemas de organización curricular de cada país.

Por ello, no fue casual que en esta reunión de diciembre de 1994, se avanzara en torno a temas cruciales como el sistema de equivalencias y reválidas de títulos y diplomas de carreras técnicas de nivel medio y el reconocimiento de los títulos universitarios de grado. Pero esta reunión interministerial de Ouro Preto puso en claro que se había progresado en tonos políticos e intencionales más que en hechos técnicos e institucionales.

El acercamiento entre las sociedades de los países socios a través de la educación fue una decisión política muy celebrada cuando se puso en vigencia del Tratado de Asunción en 1995<sup>205</sup>. El rédito de este acercamiento intergubernamental fue el de poder insistir con el Plan Trienal como herramienta "válida y decisiva en el camino de la integración", extendiendo sus objetivos y metas hasta 1997, luego de que al mismo se lo considerara políticamente exitoso<sup>206</sup>. También los protocolos de 1991 y sobre todo de 1994, fueron evaluados como un acierto político para la articulación de los sistemas educativos nacionales, los cuales se iban convirtiendo en el aspecto más práctico del

<sup>205</sup> Francisco Piñón, entonces Director Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y miembro del Comité Coordinador Regional de Educación del Mercosur, dijo: "El Mercosur es la primera experiencia de integración regional que, al momento de entrar en vigor, cuenta con el sector educativo en funcionamiento. Cabe recordar que en la Unión Europea, el tema educativo se comenzó a tratar veinte años después del Tratado de Roma. Asimismo, el NAFTA, emprendimiento integrado por Estados Unidos, Canadá y México, no contempla hasta el presente, el área educativa". PIÑÓN, F. (1997) "Educación y procesos de integración: el caso del Mercosur", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus, 187. Este trabajo de Piñón es una actualización del citado más arriba "Educación y procesos de integración económica: el caso del Mercosur".

<sup>206</sup> Los avances obtenidos con el Plan Trienal estuvieron vinculados a la inclusión de la enseñanza del español y del portugués en el currículum de los diferentes niveles educativos, a la promoción y coordinación de acciones de formación profesional y técnica, y al desarrollo de programas de posgrado regionales, por citar algunas de las actividades más importantes. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1994) *Avances en el proceso de integración del Sector Educación del Mercosur: memoria trienal*. Bs.As. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION-OEA, *Programa Nacional...*, op.cit. No obstante, con respecto a la inclusión de la enseñanza del español y del portugués en el currículum de los diferentes niveles educativos, en la II Reunión del Grupo de Trabajo sobre Políticas Lingüísticas del Mercosur Educativo, realizada en Buenos Aires el 15 y 16 de marzo de 2000, se pusieron de manifiesto las muchas dificultades para concretar este objetivo. Ver: GABBIANI, B. (1997) "Integración educativa en el Mercosur", *Mercosur Educativo*, Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay, 159-167.



### Mercosur educacional.

Sin embargo, los programas y subprogramas que dominaban la cooperación educacional no tuvieron el apoyo institucional necesario ni la trascendencia social esperada en cada uno de los países socios, y todo quedó limitado al intercambio de estudiantes y de estudiosos.

A partir de 1995, la retórica de que “el Mercosur es una comunidad natural de los pueblos”, fue contrastada por la escasa contundencia doméstica que en cada país tuvieron los acuerdos intergubernamentales del sector educacional, lo cual desnudaba lo mucho por realizar orgánicamente para que la educación consolidara la integración, de acuerdo al deseo primigenio de los ministros del área. Hasta ese momento los avances de lo que pretendía ser un régimen internacional educativo del Mercosur, habían sido sobre promesas más que sobre acciones, pues era poco lo que había llegado a cada país y muy poco lo que la educación había aportado al proceso de integración, en algunos casos por razones prácticas no contempladas por las reuniones interministeriales y en otros casos por la sobrevaloración de lo que podía dar el sector educacional al contexto económico regional. También había otro motivo por demás importante: el escaso peso político del sector educacional en el proceso de integración.

### **c) Crisis e Indiferencia**

Con el entusiasmo oficial por lo que podía realizar la educación en beneficio de la integración, se incluyeron objetivos como la calidad de la educación, la equidad y la eficiencia de la gestión en los servicios educativos, objetivos que hicieron perder de vista muchas urgencias educativas que no sólo son del Cono Sur, sino también de toda América Latina, entre otras, el analfabetismo, los altos niveles de repitencia y abandono escolares, las condiciones laborales y profesionales de los docentes<sup>207</sup>. Por cierto que la atención de estos problemas no hicieron otra cosa que postergar el impulso de

---

<sup>207</sup> Los objetivos en cuestión habían sido explicitados en la “Declaración de Buenos Aires” dada por la V Conferencia Iberoamericana de Educación, de setiembre de 1995, la cual se inspiró, entre otros documentos y reuniones, en la Conferencia Mundial de Educación de Jomtien, celebrada en 1990, en el Informe de la CEPAL (citado más arriba), y en la Cumbre Social de Copenhague, de marzo de 1995. El objetivo de la calidad de la educación se planteó a partir de la reunión de ministros de educación del Mercosur, realizada en Montevideo, en noviembre de 1995, objetivo al que se lo consideró como “un eje estratégico del desarrollo de los países de la región”.

aquellas necesidades explicitadas en los objetivos<sup>208</sup>.

Al mismo tiempo, la exclusión de amplios sectores sociales por los cambios en la organización de la economía y del trabajo, difirió el cumplimiento de los objetivos propuestos<sup>209</sup>. De modo que si los espacios para las necesidades educativas del Mercosur eran mínimos por las urgencias de los sistemas educativos nacionales y las crisis sociales, los espacios para que la educación fuera soporte cultural de la integración prácticamente no contaban.

Si bien hubo una inyección institucional importante con la firma de tres protocolos, como así también hubo un reconocimiento colectivo de que cada sistema educativo nacional hizo su ajuste y su reforma distinto a los otros, el nuevo estilo que se quiso generalizar con el "desarrollo educativo regional" no estuvo a la altura de lo que originalmente se había pensado con respecto a él, y menos aún con referencia a la incidencia que debía tener en el afianzamiento de la identidad mercosureana<sup>210</sup>.

Por ello, se inauguró la "segunda etapa" en la relación de la educación con el proceso de integración, a través de un documento denominado "Mercosur 2000. Desafíos y metas para el Sector Educativo", suscripto en junio de 1996. Lo que aquí se determinó fue "ejecutar políticas de impacto directo", en alguna medida similar a lo que proponía la Unión Europea como política educativa comunitaria.

<sup>208</sup> PUELLES, M. y TORREBLANCA, J. (1995) "Educación, desarrollo y equidad social", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 9:165-189.

<sup>209</sup> Ver: VILLANUEVA VALVERDE, R. (1995) "La educación en la encrucijada del desarrollo", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 7:140.

<sup>210</sup> El Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico, se firmó en la reunión de Ministros de Educación, de Asunción (28.7.1995). Este protocolo tiene detalles importantes para su inmediata aplicación en cada uno de los diferentes sistemas educativos. Consta de anexos relativos a tablas de equivalencia, módulos informativos complementarios, reconocimiento de estudios realizados en forma incompleta, y de las condiciones del traslado. También en Asunción se aprobó el Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur, pero el mismo se firmó en la reunión de Ministros de Educación, de Montevideo (30.11.1995). Por otra parte, en esta reunión, se aprobó y se firmó el Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Post-Grado. Los dos últimos protocolos estaban relacionados con subprogramas del Plan Trienal. En la XII Reunión de Ministros de Educación, llevada a cabo en Asunción (11.6.1997), se aprobó el Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas. Sobre el reconocimiento colectivo de que cada sistema educativo nacional hizo su ajuste y su reforma distinto a los otros, fueron claves las conclusiones del Seminario "Políticas y Estrategias para el Sector Educativo del Mercosur", realizado en San Rafael (Mendoza), diciembre, 1995.

Esto significó reforzar la cooperación educacional entre los países socios, como esencial para la integración, sobre todo en relación a "la base cultural común del Mercosur, a las particularidades de la región", que según la interpretación realizada en la reunión interministerial de Buenos Aires, en 1996, transformaban en conveniente y fructífera toda acción conjunta. A esta acción se la pensó en torno a la elaboración de "grandes proyectos unitarios".

La introducción de la dimensión mercosureana en las currículas nacionales a través de la enseñanza de la historia y geografía, fue uno de los proyectos que se propuso en la reunión de Buenos Aires<sup>211</sup>. Sin embargo este intento, como otros del sector educacional del Mercosur, chocó con la indiferencia política, no sólo porque faltaban soportes institucionales, sino también porque los mismos ministerios de educación se desentendieron del proyecto. Precisamente, lo que se discutió y se planteó en la XI Reunión de Ministros de Educación, realizada en Gramado, en noviembre de 1996, fue que el documento "Mercosur 2000" no había tenido una reacción política favorable. A través del malestar interministerial estaba implícito el reconocimiento del carácter secundario que los Ejecutivos le asignaban a la educación en el proceso de integración<sup>212</sup>. El reclamo no correspondido de los ministros del área al Grupo del Mercado Común de una mayor valoración de la educación, no hizo más que poner de manifiesto que a la integración no se la calculaba sobre bases educacionales.

Cada vez quedó más claro que la expresión sobre el "papel fundamental de la educación para que la integración se consolide", tenía mucho más de retórica e intenciones que de acciones y compromisos. Al mismo tiempo, era notorio que cada ministerio de educación tenía serias dificultades para implementar sus políticas y disciplinar su estructura y funcionamiento en relación a la aplicación de las decisiones colectivas del Mercosur educativo. Por ejemplo, en la XIV reunión de Ministros de Educación (Bue-

<sup>211</sup> En la reunión de Buenos Aires, los ministros de educación acordaron cinco áreas sustantivas para alentar el nuevo estilo de "desarrollo educativo regional": a) Renovación educativa; b) Evaluación educativa; c) Cooperación universitaria; d) Sistemas de información; e) Educación y trabajo. La formulación de estas áreas surgió porque la mayor parte de los siguientes temas no estaban contemplados en los programas y subprogramas del Plan Trienal: a) descentralización y autonomía educativa; b) fortalecimiento de la escuela; c) gestión de las instituciones escolares; d) formación docente continua; e) innovación curricular; f) vinculación de la educación con el mundo del trabajo y la producción; g) instalación de una cultura evaluativa en los sistemas educacionales; h) cooperación interuniversitaria en cuanto a la formación de recursos humanos y la investigación.

<sup>212</sup> En esta reunión también participó Chile, como Estado asociado al Mercosur, por el Acuerdo de Complementación Económica N° 35 del 25 de junio de 1996.



nos Aires, junio de 1998) se aceptó que los protocolos firmados hasta ese momento en el contexto del Mercosur presentaban inconvenientes para su efectivización en cada una de las jurisdicciones<sup>213</sup>.

La mejor muestra de la indiferencia política por el sector educacional del Mercosur fue la lentitud en cada país por ratificar los protocolos aprobados en las reuniones interministeriales y, paralelamente, el desacorde en las respectivas implementaciones, lo cual generó confusión y desorden a la hora de hacer efectivas a nivel nacional las decisiones comunes.

Por algún tiempo, la cuestión educativa estuvo ausente en las relaciones entre los países socios y, precisamente, no hubo una "segunda etapa" como la imaginaron los ministerios de educación para reactivar los objetivos y fundamentos del Protocolo de Intenciones de 1991. La función de la educación destinada a vaciar de contenidos la preparación del conflicto cultural mediante la construcción de una identidad mercosureana, perdía eficacia a medida que aumentaban las complicaciones en el régimen internacional educativo de la asociación subregional.

El escaso peso político del sector educacional en el proceso de integración, también quedó en evidencia cuando los hechos erosionadores de 1997 relacionados con el comercio y la diplomacia, al generalizar el desánimo por este proceso, opacaron las coincidencias y los acuerdos interministeriales hasta el punto en el que se creyó que la

---

<sup>213</sup> En esta reunión participó Bolivia, como Estado asociado al Mercosur, por el Acuerdo de Complementación Económica N°36 del 17 de diciembre de 1996. Por otra parte, sólo las universidades de los cuatro países del Mercosur obtuvieron respuestas positivas ya que en esta reunión se aprobó el Memorandum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del Mercosur. Ver: KROTSCH, P. (1997) "La universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur", *Perfiles Educativos*, México, 76-77:116-137. Pero la integración más difícil de llevar a cabo es la formación académica de recursos humanos, no sólo por razones burocráticas, sino también por los sistemas de defensa, competencias e incumbencias profesionales, que tienen que ver con el mercado de trabajo. Esto ha impedido una mayor interacción a nivel regional, a pesar de que existe el convencimiento de que como el conocimiento es universal, las barreras burocráticas impuestas por los Estados, en cuanto a diplomas y ejercicio de las profesiones, seguramente será superado. ECKERT, C. y otras (1997) "Cooperação universitária no Mercosul", *Universitas 2000*, Caracas, 3-4:150-151. Ver: TÜNNERMANN BERNHEIM, C., *op.cit.*, 90. Recién en marzo de 2000 se avanzó en materia de evaluación y acreditación en educación superior, luego de realizada la VIII reunión del grupo de trabajo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y la XVII Reunión de la Comisión Técnica de Educación Superior (Buenos Aires, 29-30.3.2000). Sobre lo realizado en esta oportunidad se labró el Acta de la XI Reunión de la Comisión Conjunta de las Comisiones Técnicas Regionales de Educación Superior y de Posgrado (31.3.2000) que sólo hizo enunciados en torno al Programa de Cooperación en Formación de Recursos Humanos sobre Universidad-Sector Productivo.

"parálisis" del Mercosur incluía a todas las cuestiones comunes, tanto las que estaban trabadas como las que registraban progresos en la toma de decisiones. De manera que la educación no sólo estaba subordinada al proceso económico de la integración, sino también a las crisis de mercado de este proceso. Con esta perspectiva, era muy poco lo que la educación podía realizar para un mejor tratamiento de las diferencias culturales entre las sociedades del Cono Sur.

#### **d) Una Intención aislada y restringida**

Una vez superada -a fines de 1997- la crisis comercial argentino-brasileña merced a la "diplomacia de los presidentes" de Carlos Menem y Fernando Cardoso al ratificar la "alianza estratégica" entre ambos países, como así también gracias a la Cumbre de Montevideo del Mercosur en diciembre de aquél año, los ministros de educación recuperaron la esperanza de una vinculación más intensa del sector educacional con el proceso de integración<sup>214</sup>.

Para alimentar esta esperanza se subrayó que aquella vinculación tenía que ver con "un sentimiento regional de pertenencia". A partir de esta convicción, explicitada en la XIII Reunión de Ministros de Educación del Mercosur, se retomó el pedido que en otros momentos se le hiciera al Grupo del Mercado Común en torno a la "centralidad educativa" en el proceso de integración<sup>215</sup>.

El mensaje sobre una vinculación más intensa del régimen internacional educacional con el proceso de integración, estaba orientado "a desarrollar los espacios culturales y a afianzar los objetivos educativos". Para esto se tuvieron en cuenta tres aspectos que no habían sido discutidos, o bien que no habían sido profundizados durante siete años de existencia del sector educativo del Mercosur: 1) la voluntad política de los gobiernos

<sup>214</sup> En noviembre de 1997, Menem y Cardoso se encontraron en Brasilia para descomprimir tensiones, hablar de la "alianza estratégica" y afianzar el Mercosur.

<sup>215</sup> Por otra parte, en esta reunión se aprobó el anexo al Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas. Además se aprobó la Recomendación de Criterios Generales para la Acreditación de Programas de Postgrado. Pero la nota más importante de esta XIII Reunión de Ministros de Educación, fue el reflatamiento de la función que cumple la educación en el proceso de integración como factor estratégico, según lo expuesto en Montevideo. Cabe mencionar que en esta reunión se le encomendó al Comité Coordinador Regional que realizara gestiones con la Organización Internacional de Migraciones (OIM), con el fin de relacionar el sector educativo del Mercosur con la problemática migratoria. De este modo se daba por comenzado un anhelo planteado en reuniones anteriores como era la interconexión de la educación con otras dimensiones del Mercosur.

para que la educación desempeñara un rol relevante en la integración; II) el deseo de las sociedades y de los gobiernos de integrarse por origen e historia común; y III) las similitudes culturales y de idiosincracia en la región. La determinación de estos aspectos formaron parte de la "Iniciativa de Montevideo", que no fue otra cosa que reconocer que la función de la educación sobre la integración regional tenía condicionantes culturales previos.

A pesar de este reconocimiento, la consideración de los aspectos en cuestión reeditaron tentaciones como la de sobrevalorar lo que podía dar el sector educacional a la integración, en este caso para asegurar "un sentimiento regional de pertenencia". Por ello no fue casual que la "Iniciativa de Montevideo" avanzara discursivamente sobre dos objetivos: uno era "establecer políticas culturales y educativas en los países del Mercosur, que sirvieran de soporte y referencia para la consolidación del proceso de integración", y otro era proponer la unidad educación-cultura para la toma de decisiones colectivas del Mercosur.

Por otra parte, se suponía que a través de razones culturales era posible jerarquizar el sector educativo, facilitar "medios para hacer frente a los requerimientos de un mundo regido por principios de competitividad", y formar ciudadanos modernos<sup>216</sup>.

A partir de esta visión no se podía sostener el movimiento de regionalismo educativo a través del régimen internacional mercosureano, sin impulsar objetivos culturales y sin tener en cuenta condicionantes del mismo tipo. Para algunos esto sólo significaba una vinculación intersectorial, es decir, entre educación y cultura, esta última entendida como expresión de la libre circulación de bienes y servicios culturales, la promoción del conocimiento recíproco y valoración mutua de las manifestaciones artísticas, y la difusión de las tradiciones y las formas de vida de los pueblos.

Pero la relación entre educación y cultura también fue entendida de otra manera. Se trataba de que la función de la educación así como estaba sujeta a condicionantes

---

<sup>216</sup> En esta etapa estuvieron presentes las premisas de Jeremy Rifkin en torno a la relación de la educación y la capacitación profesional con lo que es el empleo, la reestructuración del sistema productivo y la competitividad internacional de los países en una nueva época. RIFKIN, J. (1996) *El fin del trabajo*. Bs.As.: Paidós, 237. Ver: MIRANDA, R. (1999) "Cono Sur: regionalismo cultural e integración educativa", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 17:61-93.



culturales previos, paralelamente tenía objetivos culturales y uno de estos era el desarrollo de la identidad regional<sup>217</sup>.

Por cierto que la importancia que los ministros de educación le otorgaron a la cuestión cultural en la integración regional, no fue azarosa. Por supuesto que no debe descartarse la influencia de la problemática política europea y mundial por motivos identitarios. Pero no hay dudas de que el espacio dado a la cuestión cultural respondió a una realidad: una cosa es autoproponerse el desarrollo de la identidad regional, y otra cosa son las diferencias culturales existentes entre sociedades y países distintos.

Por un lado, están las coincidencias y los acuerdos entre actores gubernamentales sobre la base de la idealización de una conciencia común a todas las sociedades de la región, que le reste méritos a las fronteras nacionales y potencie la integración<sup>218</sup>. Por otro lado están las relaciones intersociales, cuya fluidez así como integra, también provoca distinciones, sobre las que poco pueden influir las resoluciones y los procedimientos del régimen internacional educativo del Mercosur.

Para avanzar sobre este aspecto, el sector educacional mercosureano determinó que uno de los principios orientadores del mismo fuera "la integración regional y el respeto a la diversidad". Sin apartarse del Protocolo de Intenciones de 1991, que dispuso la formación de una conciencia ciudadana relacionada con el Mercosur, los ministros de educación reconocieron tanto "la soberanía y el derecho a la autodeterminación", co-

<sup>217</sup> Oficialmente, a través del Plan Trienal 1998-2000 del Sector Educativo del Mercosur, aprobado en la XIV reunión de Ministros de Educación (Buenos Aires, 19 de junio de 1998) a la relación de la educación con el factor cultural se la denominó "Desarrollo de la identidad regional, por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de integración". Esta prioridad abarca distintas líneas programáticas, entre otras: promoción de la movilidad de estudiantes y profesores; fomento del aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur; introducción de la perspectiva regional en la formación de docentes y de los administradores educativos; implementación de programas que privilegien la perspectiva regional en el aprendizaje de la historia y la geografía; realización de programas de formación de valores, que fomenten la convivencia democrática en el marco de la integración regional. Teniendo en cuenta lo resuelto en la XXXIII Reunión del Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del Mercosur (Buenos Aires, 11 a 13 de abril de 2000), en el Mercosur educativo a lo cultural se lo entiende como un sector destinado a la promoción de materiales culturales, intercambio de especialistas en políticas culturales y a la capacitación en esta vasta área temática. También se plantea "promocionar la identidad cultural en el marco de la integración regional", pero esto no deja de ser enunciativo. Se supone que es la educación la que debe satisfacer este objetivo político.

<sup>218</sup> En el Plan Trienal 1998-2000 se ejemplifica, entre otros, con que "se intensificará la movilidad de la fuerza laboral, traspasando fronteras, buscando empleo en zonas de mayor actividad económica o polos de desarrollo industrial, lo que demandará a la educación la formación de una conciencia de integración y la posesión de nuevos hábitos, actitudes y competencias laborales generales".

mo "las múltiples expresiones culturales presentes en la región"<sup>219</sup>.

De esta forma, el objetivo de lograr una "conciencia identitaria regional" dejaba de ser una ilusión intergubernamental de difícil concreción, para convertirse en una posibilidad sesgada por bases sociales y culturales que no se habían considerado desde el inicio del régimen internacional educativo.

Sin embargo, esta posibilidad no puede desprenderse de lo declarativo porque son pocos los progresos tangibles en cuanto a la cooperación educacional entre los Estados y, sobre todo, en cuanto a la articulación de los sistemas educativos nacionales. Un ejemplo de los obstáculos y de la lentitud en la articulación de los sistemas educativos nacionales, tan importante para convertir al sector educacional del Mercosur en un régimen internacional, fue el planteo presentado en la III Reunión de la Comisión Técnica Regional de Reconocimiento de Estudios de Nivel Primario y Medio (Buenos Aires, 6 y 7 de abril de 2000)<sup>220</sup>.

La escasa coordinación de acciones entre las decisiones colectivas y las medidas do-

<sup>219</sup> "Mercosur reafirma las nacionalidades al profundizar la conciencia de las respectivas identidades, al par que da sentido a un 'patriotismo regional' (conciencia identitaria) en un mundo transnacionalizado". RECONDO, *op.cit.*, 96. En las conclusiones generales del II Seminario Bienal sobre Enseñanza de Historia y Geografía, realizado el 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 1999, en Montevideo, se destacó la necesidad de considerar "las diversas realidades étnicas y culturales de los espacios geográficos de la región". También, en el Grupo Operativo "Historia y Memoria", se señaló evitar "construir una identidad regional arbitraria desde la producción historiográfica". En la IV Reunión Técnica del Grupo de Trabajo sobre Enseñanza de Historia y Geografía en el Mercosur, realizada en Buenos Aires, el 13 y 14 de marzo de 2000, se avanzó en este sentido. Una de las recomendaciones de la II Reunión del Grupo de Trabajo sobre Políticas Lingüísticas del Mercosur Educativo, realizada en Buenos Aires el 15 y 16 de marzo de 2000, fue la de procurar la relación con el Grupo de Trabajo sobre la enseñanza de historia y geografía.

<sup>220</sup> En esta reunión se habló de la necesidad de "conocer los principales escollos que las oficinas de reconocimiento de cada país habían tenido al aplicar las tablas de equivalencias del Protocolo, tarea no simple dado que la Comisión Técnica Regional carecía de los antecedentes históricos que dieron nacimiento al Protocolo que nos ocupa". Precisamente, en el Acta se dice que "nos vimos ante la problemática que no se trataba de la aplicación de la Tabla entre los seis países del Mercosur, sino que dos de sus miembros eran Estados Federales por lo cual las dificultades se multiplican en forma proporcional al número de sus Provincias o Estados". Por ello, se expresa que "el principal objetivo es lograr en el Mercosur que el Protocolo y Tabla de Equivalencias existente posibilite realmente la circulación efectiva de los estudiantes entre los países miembros", aspecto más que central que no ha logrado cumplirse, también, como señala el Acta, porque la diversidad de la oferta educacional de los Estados Parte "se ha agudizado por las reformas educativas". Cabe subrayar, como se dispuso en Acta, que en esta reunión no estuvo la totalidad de los países (ausentes Brasil y Bolivia), lo cual -obviamente- atrasó la consideración y profundización de algunos temas importantes. De las metas y recomendaciones, se desprende que el desconocimiento de un Estado Parte de la legislación, organización y funcionamiento del sistema educativo de los otros, es una variable que explica los problemas de reconocimiento de estudios de nivel primario y medio.

místicas, es una constante de lo realizado por el sector educacional del Mercosur<sup>221</sup>. Por lo tanto la propuesta de diseñar, planificar e implementar una política educativa común para direccionar el régimen internacional mercosureano, por el momento no tiene viabilidad. La agenda tratada en el Seminario de Reflexión realizado en Uruguay (julio de 2000) testimonia palmariamente lo poco factible que resulta pensar en una política educativa común para el Mercosur.

Esto no sólo demuestra las enormes dificultades de la propuesta de alcanzar una "conciencia identitaria regional" a través de la educación, sino también la distancia significativa entre el proyecto educativo mercosureano y las diferencias culturales del Cono Sur, es decir, entre el discurso de los actores gubernamentales y los contrastes de las relaciones intersociales.

Sin duda alguna que el régimen internacional educativo del Mercosur crea expectativas comunes en torno a la integración social, a través de la cooperación y la obtención de beneficios comunes. Pero las dudas acerca de la efectividad de las reglas y normas acordadas, como así también sobre la flexibilidad de cada país a cumplir estas regulaciones según sus intereses o conveniencias, son obstáculos muy claros para el desarrollo del régimen mercosureano.

Asimismo, la imprevisibilidad de los actores no estatales en los distintos escenarios de la transnacionalización, es un factor desequilibrante del funcionamiento del régimen en cuestión, el cual –por otra parte– en gran medida está desprotegido de las conductas de estos actores, a lo cual se suman las dificultades de comunicación e interconexión entre los niveles de decisión colectiva de los ministerios de educación y los niveles de decisión colectiva de los Ejecutivos de los países socios.

---

<sup>221</sup> Por cierto que la XXXIII Reunión del Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del Mercosur, realizada en Buenos Aires del 11 al 13 de abril de 2000, destacó los avances logrados en las comisiones técnicas regionales de Sistema de Información y Comunicación, de Educación Superior y Ad Hoc de Posgrados, pero al mismo tiempo puso en claro dos aspectos: uno, los problemas de coordinación de acciones, tanto en la Comisión Técnica de Reconocimientos de Estudios de Nivel Primario y Medio, como en el Grupo de Trabajo de Políticas Lingüísticas, y otro, la poca trascendencia de las acciones desarrolladas en torno a las metas del Plan Trienal vigente. Vale señalar, muy especialmente, que frente a las controversias suscitadas por la aplicación del Protocolo sobre Reconocimiento de Estudios de Nivel Primario y Medio, el Comité Coordinador Regional decidió la intervención de las Cancillerías respectivas cuando muchas situaciones particulares son planteadas por inconvenientes de procedimiento no resueltos mediante la articulación entre los sistemas educativos nacionales.



La "armonía sociocultural" tiene fuerza como principio básico del Mercosur, pero como objetivo en busca de la anulación del conflicto, está bastante lejos de ser cumplido. El régimen internacional educativo no ha podido institucionalizar la "armonía sociocultural". Las diferencias identitarias sólo están "armonizadas" por la voluntad política y la necesidad de consolidar el bloque comercial<sup>222</sup>.

En rigor, esta circunstancia desmoviliza alguna que otra relación negativa entre las diferencias culturales y las desigualdades intersociales. Pero el régimen educativo está excluido de este sistema de armonización. En alguna medida porque como régimen no tiene carácter estructural, ni es coherente, como tampoco es previsible. En otro sentido porque está muy subordinado al comportamiento de las variables económicas y políticas de la subregión.

De este modo, el régimen internacional mercosureano no es una condición suficiente para disminuir o eliminar las diferencias culturales de la Argentina con las sociedades de la región. Al mismo tiempo, como este régimen no tiene los apoyos políticos e institucionales indispensables para funcionar de acuerdo a su naturaleza, lo que se realiza desde el "desarrollo educativo regional", no puede salirse de lo que lo fundamenta, es decir de una intención que está muy lejos de viabilizar las resoluciones y medidas que se adoptan en consonancia con ella.

Por ello es una intención aislada, ya que no supera las coincidencias interministeriales de niveles superiores de decisión y, paralelamente, es retringida porque sólo el discurso y algunas prácticas efectivas la sostienen, lejos de "ejecutar políticas de impacto directo" según lo propuesto en 1996, o bien de asegurar "un sentimiento regional de

---

<sup>222</sup> Por ejemplo, en la Cumbre de Buenos Aires, de junio de 2000, se puso de manifiesto -una vez más- que la "diplomacia de los presidentes" sigue siendo la herramienta principal para reencauzar sistemáticamente al Mercosur, hasta el punto en el cual se dejaron de lado las profundas diferencias comerciales y en su lugar, en tren de voluntad política de afianzamiento de la asociación, se habló de los problemas sociales de la subregión, como si no hubiera conexión entre la dimensión económica y la pobreza y el desempleo. Precisamente, en la "Carta Social de Buenos Aires" se establece la intención de acordar esfuerzos tendientes a encarar situaciones de desigualdad, de calidad de vida y de cooperación entre los países en cuanto a políticas migratorias no discriminatorias. Por cierto que el no abordar las diferencias económicas y en su lugar privilegiar los problemas sociales, fue una forma de eludir la crisis estructural del Mercosur. Pero lo positivo de tratar las cuestiones sociales se diluye rápidamente porque además de ser un medio para cubrir un fondo, no supera la retórica de las intenciones. La "armonización" sociocultural corre una suerte similar: es funcional al bloque, en tanto comercial, y depende del voluntarismo intergubernamental de niveles superiores.

pertenencia" de acuerdo al espíritu de la "Iniciativa de Montevideo".

## **Capítulo Tercero**

# **La “política diplomática”**

### **1. El actor estatal**

No hay correlación entre lo que es el proceso de educación mercosureana y lo que son los procesos vinculados a las diferencias culturales en la región, porque son dos lógicas distintas y porque empíricamente se da una distancia de proporciones de lo que representa una con respecto a la otra. La función cultural de la educación es restrictiva, en consecuencia está lejos de ser una condición suficiente para trabar conflictos intersociales relacionados con la cuestión identitaria.

Sin duda que las relaciones intersociales, y por lo tanto las relaciones transnacionales, desbordan las capacidades y potencialidades del régimen internacional educativo del Mercosur, ya que la externalización del prejuicio, por ejemplo, está evidentemente desvinculada de las acciones posibles de los ministerios de educación. Las relaciones interculturales no están socialmente encorsetadas por las políticas y acciones interestatales del sector educacional, como tampoco lo están gracias a la unidad educación-cultura pregonada desde los acuerdos intergubernamentales.

De manera que la acción externa del Ministerio de Educación de la Nación, en cierto modo autónoma con respecto a la Cancillería, está recortada por las diferencias que



surgen de condiciones objetivas como son los "espacios sociales transnacionales", el "individualismo global" y el prejuicio cultural. Sobre todo por las fluctuaciones a las que están expuestas las relaciones entre sociedades vecinas, en particular con el auge y las contramarchas de un proceso de integración como es el Mercosur. El confín del Ministerio de Educación de la Nación comienza con las diferencias identitarias, que ponen en claro no sólo la limitación de un área gubernamental específica, sino también que la educación, disciplinariamente hablando, no puede satisfacer las muchas expectativas que suelen cargar sobre ella<sup>223</sup>.

Por cierto que desde este punto, la política sectorial sigue el curso con sus objetivos y acciones, porque de acuerdo a lo señalado más arriba, la educación no deja de ser una condición necesaria para que la Argentina se integre con otras sociedades y países. Pero desde este punto, también, el Estado-nación y su política exterior, tiene el papel más que fundamental de interponerse en lo que es la preparación del conflicto por diferencias culturales con otro país, sobre todo para que este conflicto no se transforme en político.

No se trata de lo obvio, es decir de que la controversia interestatal por un conflicto cultural con un vecino, automáticamente empuja a la diplomacia hacia funciones pertinentes vinculadas a lo que es una cuestión internacional. El desempeño de estas funciones tiene que ver con un efecto político irreversible o con lo que se denomina una "crisis terminal", luego de un proceso en el cual el actor estatal a menudo no es decisivo en la gestación del conflicto y, finalmente, es llamado a resolver la discordia o la confrontación a través de medios diplomáticos convencionales. Pero el problema es otro. Se trata del control sobre el desarrollo de las diferencias culturales con otro país, precisamente para esquivar el escenario conflictivo que es fuente de inestabilidad para la Argentina<sup>224</sup>.

<sup>223</sup> Ver: GIROD, R. (1981) *Politiques de l'éducation; l'illusoire et possible*. Paris: PUF. RICHARDS, J.J. (1989) "The Schools as the Dumping Ground of the Community's Responsibilities to Children", *School Organization*, South Bristol College, 9:1.

<sup>224</sup> El conflicto cultural entendido como fuente de inestabilidad más que como amenaza o factor de riesgo. Ver: BRZEZINSKI, Z. (1998) *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Bs.As.: Paidós, 132. FONTANA, A. (1997) "Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional", *Documentos de Trabajo del Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, 24:5-22.

Como la cuestión cultural se convirtió en una variable crítica de las relaciones internacionales de los últimos tiempos, por los movimientos independentistas, étnicos, migratorios y religiosos, o bien por los contrastes nacionales y regionales provocados por la transnacionalización de desigualdades entre lo material y lo simbólico, las diferencias intersociales de la Argentina con países sudamericanos, son diferencias que ameritan la auscultación del actor estatal<sup>225</sup>.

El conflicto cultural es serio para la Argentina no sólo por lo que significa la contingencia internacional de una tensión en las relaciones bilaterales con cualquiera de los países de la región, sino también por el impacto y las consecuencias negativas sobre el Mercosur<sup>226</sup>. Pero mucho más serio que ambos aspectos, es el costo de sostener el conflicto cultural como conflicto interestatal, muy claramente por la situación objetiva

<sup>225</sup> Un aspecto que pone en evidencia el carácter crítico de la cuestión cultural en las relaciones internacionales, son las tensiones y los conflictos tanto civiles como militares originados por las luchas de armenios, kurdos, tibetanos, bosnios, kosovares, tamiles, vascos, sikhs, uygurs, tayikos, uzbekos, azeríes, corsos, tutsis, bretones, chechenos, indígenas americanos, inmigrantes del Tercer Mundo marginados en los Estados Unidos y en Europa; también, y de modo alarmante, los brotes xenofóbicos y de discriminación étnica en Francia (minoría de origen árabe), Italia (minoría de origen albano), España (minoría de origen árabe), Alemania (minoría de origen turco), Austria, Rumania (minorías húngaras y alemanas) y Bulgaria (minoría de origen turco), la persecución de tribus indígenas en la Amazonia brasileña, Australia. También, hay que tener en cuenta los marcos de tensión social, política y militar que en algunos casos contienen componentes identitarios importantes, como por ejemplo: Chipre; Timor Oriental; Martinica; Cachemira; Congo; Sahara Occidental; Guyana Francesa; Polinesia Francesa; Líbano; Kanaky (Nueva Caledonia); Guadalupe; etc. Ver: LISON TOLOSANA, C. (1989) "La dialéctica Nación/Estado o la antropología del extraño", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45:43-59. Además de este tipo de fuentes de riesgo e inestabilidad, hay que añadir otro listado sobre síntomas de odio, prejuicios, estereotipos, discriminación y marginación vinculados a sentimientos de superioridad o de diferenciación cultural no explicitada en escenarios y procesos determinados. Con respecto a los contrastes generados por la transnacionalización de desigualdades entre lo material y lo simbólico, Martin Hopenhayn se refiere a las dificultades presentadas en los procesos de integración regional en América Latina, al aludir a "la creciente brecha entre integración simbólica e integración material que enfrentan las sociedades de la región, vale decir, el contraste entre un acceso cada vez más difundido a imágenes, símbolos y mensajes colectivos; y un acceso cada vez más concentrado al dinero y a los beneficios económicos del nuevo patrón de inserción global". HOPENHAYN, M. (1999) "Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina", en Varios Autores, *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo (eds.), Santiago de Chile: CEPAL, 164.

<sup>226</sup> El Mercosur es una fracción integracionista en la estructura mundial, luego del fracaso del pasado que testimonió la coexistencia de dos paradigmas durante el proceso histórico latinoamericano: uno escisionista y otro unionista. COLOMBO IMAZ, D. y PUIG, J.C. (1970) "El movimiento por la unidad interamericana. Ensayo de sistematización en base al método estructural", *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario, 37/38:5-36. El paradigma unionista tuvo distintos presupuestos según la época y diferentes manifestaciones nacionales en algunos de los países latinoamericanos. Hay coincidencia en que el paradigma unionista tiene vigencia por cuatro razones: a) La creciente base de sustentación social; b) La percepción de problemas y amenazas comunes; c) La democracia como requisito para desarrollar y consolidar los presupuestos unionistas; d) El no cuestionamiento a la necesidad de cooperación para salvaguardar intereses regionales y para disminuir la vulnerabilidad externa. KALINSKY, B. y RUSSELL, R. "Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo", *FLACSO*, Buenos Aires, s/f.

que tiene la Argentina en el orden mundial. Además, y por sobre todas las aristas posibles, el conflicto interestatal es, intrínsecamente, un desplazamiento del país hacia una mayor indefensión.

La indefensión no se reduce a lo estratégico-militar. Es la indefensión en todas las dimensiones principales de la Argentina como entidad institucional y actor internacional. La oposición, cada vez más fuerte e irracional entre quienes se desarrollan y acumulan riqueza y quienes tratan de sobrevivir en un contexto desventajoso, es un hecho mundial tan gravitante y significativo en países como la Argentina, que la ilusión de décadas de alejarse de la marginalidad en la que está y de mejorar su situación relativa en las relaciones internacionales, choca con obstáculos que por estructurales son difícilmente reversibles<sup>227</sup>. Por otra parte, junto a la minusvalía el país es blanco fácil de objetivos e intereses que poco o nada tienen que ver con él por disponer de capacidades escasas como actor estatal.

Esta realidad es la que pone en evidencia la indefensión argentina, frente a las turbulencias de lo que son las fuentes de inestabilidad predominantes en el Sur. Es lo que en una década -por ejemplo- hizo oscilar al país entre el posible acceso a los beneficios del Primer Mundo y la "importación" de las crisis financieras que contribuyeron a sembrar desajustes económicos e injusticias sociales. Es decir, de la aspiración de país estable, seguro y con futuro, a la necesidad de no caotizarse ni autodevaluarse, como tampoco de profundizar la pertenencia a un segmento decreciente de la estratificación mundial.

Por supuesto que la consecuencia más afligente de esta contracción es política, principalmente porque todo desequilibrio y polarización conspira contra la gobernabilidad democrática de la Argentina y las relaciones de convivencia con los países sudamericanos. La politización de problemas relacionados con la sociedad civil, la nación y el multiculturalismo en el vínculo regional de la Argentina, es un síntoma cuya evolución presagia crisis, conflicto y retroceso internacional.

Por esta razón, como el régimen internacional educativo del Mercosur no es una con-

---

<sup>227</sup> Algunos comentarios sobre los escollos estructurales que deben afrontar los países del Sur, ver: EMMERIJ, L. (1993) *El enfrentamiento norte-sur. Un polvorín en el mundo moderno*. Bs.As.: Paidós, 117-127 y 181-187.



dición suficiente para moderar o anular las diferencias identitarias de la Argentina con países de la región, entonces es *indispensable* que la diplomacia, en nombre del Estado-nación, extienda su gestión sobre el desarrollo de estas diferencias con otros actores para que no haya conflicto político. La naturaleza social de las diferencias culturales en clave internacional, introduce un requisito insoslayable: la articulación entre lo interno y lo externo<sup>228</sup>. Por ello, es la "política diplomática" argentina la que está inducida a impulsar lo que Robert Putnam propone que es la negociación hacia fuera y hacia dentro, con el sólo objetivo de impedir la transformación del conflicto cultural en un conflicto interestatal<sup>229</sup>.

De modo que la respuesta de la diplomacia argentina sobre las diferencias culturales, es la respuesta de una "política diplomática", cuya orientación en torno a las conexiones transnacionales consiste en vincular dos planos: por un lado, el de la percepción de los fundamentos que hacen a la inestabilidad internacional de la Argentina, en tanto fuente de conflicto, y por el otro, el de la gestión a llevar a cabo en el proceso de toma de decisiones de las relaciones exteriores<sup>230</sup>.

La negociación hacia fuera no es otro tema más que el de considerar, en términos de relaciones mundiales, dónde está ubicada la Argentina, cómo está posicionada y hacia dónde puede ir como actor internacional, principalmente porque ella misma se impone una autopercepción racional en vista del contraste existente entre los recursos disponibles y los factores estructurales de poder vigentes. Es decir, entre disminuir la indefensión o favorecer, indirectamente, su acentuación. Las respuestas a aquellos inte-

<sup>228</sup> Con el nuevo modelo de desarrollo y el nuevo tipo de relaciones internacionales, la interacción entre la política interna y la política externa cobró relevancia en la toma de decisiones y en las acciones de los distintos actores. Tanto David Held como Norbert Lechner, desde la ciencia política, destacan la mencionada interacción. HELD, D., *Political...*, op.cit. LECHNER, N. (1990) *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 103. Sobre la conexión entre lo endógeno y lo exógeno desde el punto de vista internacional, es posible tener en cuenta las experiencias y los comentarios de: MAIRA, L. (1987) "Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores", en Wilhelmy, M. (ed.) *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 393-430.

<sup>229</sup> PUTNAM, R. (1996) "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta*, 74:77-81.

<sup>230</sup> El plano de la percepción es básico porque es una variable bastante determinante de lo que son los tres niveles de análisis de la política exterior argentina: a) la *concepción ideológica* que los decisores tienen acerca del mundo; b) el *discurso* que los dirigentes emplean para representar y modificar la realidad; y c) las *acciones* internas y *externas* impulsadas por el Estado en torno a relaciones, prácticas, alianzas y conflictos. MIRANDA, R. (1988) "El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR, 22. Ver: RUSSELL, R. (1996) "Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", Bs.As.: FLACSO.

rrogantes son fundamentales porque justifican que la "política diplomática" regule el desarrollo de las diferencias culturales de la Argentina con países de la región y, de este modo, paralice conflictos que la exponen más de lo que lo está en calidad de actor internacional.

Paralelamente, en un mismo proceso político, la negociación hacia dentro es la vía inteligente de la "política diplomática" para que los intereses de los actores domésticos no sólo estén comprometidos en la toma de decisiones y en las acciones, sino también para que las presiones e influencias de ellos no pierdan de vista que el desarrollo de las diferencias culturales incide en lo que son las relaciones interestatales de la Argentina con países de la región. Esta negociación es clave y es práctica para descomprimir la politización del conflicto, a partir de la ubicación que tiene la Argentina en Sudamérica, de su posición internacional y de los condicionantes internos que inciden sobre lo que es el proceso de toma de decisiones<sup>231</sup>.

De manera que la politización del conflicto cultural con países de la región, prospera en la medida en que la Argentina no replica a través de negociaciones y decisiones que, de un modo u otro, desbaraten proyectos de poder de actores centrales, o bien falsas competencias y rivalidades entre Estados estructuralmente desfavorecidos, como es el caso de los sudamericanos.

Para replicar, la "política diplomática" argentina tiene que dominar una premisa empírica y al mismo tiempo apelar a un recurso conveniente. El dato sustancial de la historia y de la realidad es que las políticas de poder utilizan las diferencias culturales entre países periféricos asociándolas a las situaciones de desigualdad estructural en las que están estos actores. Por otro lado, para escapar de la complicidad con estos fundamentos de la inestabilidad, la "política diplomática" no sólo debe vincular el proceso de toma de decisiones a las relaciones transnacionales, sino también debe influir convenientemente sobre estas relaciones.

---

<sup>231</sup> En este sentido es importante tener en cuenta la sugerencia de Hans Morgenthau en cuanto la diplomacia se relaciona con el poder que la sostiene. MORGENTHAU, H. (1986) *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 627-647. Esto significa que aparte del poder militar o del poder económico, la diplomacia también se fortalece con decisiones apoyadas en las relaciones de poder doméstico.

## **2. Los fundamentos de la inestabilidad**

Es común que ningún actor estatal esté exento de lo que es un conflicto, como así también es natural que todo conflicto represente una señal de clara inestabilidad<sup>232</sup>. De acuerdo a la tipología del conflicto internacional, la combinación entre factores dominantes, determinantes, mundiales y de líneas de fractura, es posible en la mayor parte de los conflictos de cualquier origen<sup>233</sup>. También, en tren de causalidades, el conflicto de un signo explica el desarrollo de un conflicto de otro signo. Pero más allá de las apariencias y de las profundidades del conflicto, es importante considerar que los actores que forman parte del conflicto están configurados externamente, tienen atributos que los singularizan y al mismo tiempo están sujetos a condicionantes diversos que, de un modo u otro, los preparan para la tensión.

Obviamente que todos estos elementos se interrelacionan, aunque el aspecto más delicado es que algunos se asocian, lo cual significa que la generación de la inestabilidad no es casual, tiene una orientación que le da sentido y trascendencia. Por cierto que la inestabilidad no es dada mágicamente de un actor hacia otro. A veces un actor contribuye a su propia inestabilidad, precisamente por realizar poco o nada contra ella. Otras veces la inestabilidad prospera porque el actor deja de ser sujeto y pasa a ser objeto de elementos que se asocian por intereses que le son ajenos. Por supuesto que uno de los peores cruces para un actor internacional como la Argentina es entre el realizar poco o nada contra la inestabilidad y el ser objeto de elementos que al asociarse refuerzan esta inestabilidad, muy lejos de reportarle a ella un beneficio significativo y perdurable.

En torno a este cruce, el desafío de la Argentina es que el conflicto cultural en la región no provoque esta asociación entre las políticas de poder hacedoras de la política mundial y las desigualdades que estructuralmente determinan al país. Tanto las políticas de poder como la desigualdad estructural son fundamentos de la inestabilidad para un país como la Argentina que no los puede revertir ni controlar acabadamente. La clave del desafío es percibir los aspectos relacionados con estos fundamentos e impedir que las diferencias culturales con países de la región los active de tal forma que

<sup>232</sup> Ver: ARON, R. (1985) *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza. DOUGHERTY, J. y PFALTGRAFF, R., *op.cit.*, 323. ROSS, M.H., *op.cit.*

<sup>233</sup> LA MAISONNEUVE, E. *de, op.cit.*, 183-184.



contribuyan a desplazar a la Argentina hacia una indefensión creciente.

#### **a) La desigualdad estructural**

Como las respuestas sobre dónde está ubicada la Argentina, cuál es su posición y hacia dónde puede ir en tanto actor internacional, son las que sirven para la negociación hacia fuera, es fundamental partir de tres situaciones que vinculan al país con lo que son las diferencias mundiales. Una situación es la pertenencia periférica del país, otra es la de contar con un Estado débil y una tercera es que la Argentina no puede sustraerse a la proliferación de esferas de autoridad, cuyos orígenes y dinámicas están lejos del control estatal.

##### **- La pertenencia periférica:**

La Argentina es un país periférico, desprovisto de posibilidades para manejar convenientemente las dependencias básicas a las que está sometida, por lo tanto así como está recortada en lo que son las relaciones de producción y de capital financiero, también está limitada en lo que son las relaciones de significación y, sobre todo, en las consecuencias que originan estas relaciones.

El conflicto cultural es una fuente de inestabilidad para la Argentina, porque si hay una característica entre otras que configura la dirección que los países centrales imponen a la política mundial, es la de dividir a los que no forman parte de esta dirección, o bien la de aprovechar sus diferencias y sus confrontaciones, como ha sucedido históricamente. El no contar con un atributo de distinción en relación a los países más importantes de la política mundial, le resta a la Argentina recursos y capacidades de poder frente a la "lógica de los poderosos" de la que habla Stanley Hoffmann<sup>234</sup>.

Por esta carencia el Estado, en tanto actor internacional, está sujeto a la dispersión periférica, la cual desde los ochenta se profundizó entre los países del Sur a través de luchas por razones étnicas, raciales, ideológicas, religiosas, territoriales, económicas, etc.<sup>235</sup>

<sup>234</sup> HOFFMANN, S., *op.cit.*, 377-396.

<sup>235</sup> Basta con citar, en el caso de la Argentina, el conflicto territorial con Chile por el Canal de Beagle en 1978.

Después del largo período de la Guerra Fría, la condición periférica de la Argentina no varió. Por cierto que el país se familiarizó con el nuevo escenario mundial y con la reconfiguración de la política hemisférica, lo cual significó que desde la pertenencia al Sur iniciara un proceso de reubicación política y económica, en busca de un status satisfactorio en términos de inserción internacional<sup>236</sup>.

Luego de varias décadas de antagonismo con Brasil, como así también después del despojo de concepciones geopolíticas, la Argentina mejoró sustancialmente la relación bilateral a través de la cooperación<sup>237</sup>. Tanto el sistema de cooperación sectorial en materia nuclear, como la formación del Mercosur, fueron una muestra del esfuerzo argentino por "adaptarse" a las nuevas tendencias mundiales<sup>238</sup>.

También el mejoramiento de las relaciones bilaterales con Chile mediante la eliminación de los diferendos limítrofes, fue un ejemplo del cambio de actitud en cuestión.

A la Argentina, tanto el ser considerada un país emergente similar a Brasil y Chile,

<sup>236</sup> La reconfiguración de la política hemisférica diseñada por los Estados Unidos significó pasar de una etapa en la cual, a excepción de la generalización de la Doctrina de Seguridad y Desarrollo Continental iniciada en los sesenta, predominaron políticas muy diferentes para cada uno de los Estados latinoamericanos, a una etapa en la que la formación de bloques económicos y comerciales fue percibida satisfactoriamente por oposición a los bloques de la Guerra Fría que eran ideológicos y de seguridad. Sobre la etapa del pasado, Henry Kissinger fue el artífice de la estrategia de una "política para cada país latinoamericano" al promediar el primer gobierno de Richard Nixon, coincidiendo con la *détente*. Ver: GADDIS, J.L. (1989) *Estrategias de la contención*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 301-337 y 367-371. KRYZANEK, M. (1987) *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 20-24, 95-135, 247 y 288-291. VARAS, A. (1990) "De la coerción a la asociación: hacia un nuevo paradigma de cooperación hemisférica", *Cono Sur*, Santiago: FLACSO, IX:4. ATKINS, G. (1992) *América Latina en el sistema político internacional*. México: Gernika, 68-70 y 169-186.

<sup>237</sup> Se debe tener muy en cuenta que ya con la virtual desaparición de la Guerra Fría se desactivaron los términos de la Doctrina de Seguridad y Desarrollo Continental, con lo cual el concepto de seguridad nacional comenzó a ser reformulado de acuerdo a los nuevos acontecimientos internacionales. PORTALES, C. (1987) "Seguridad regional en Sudamérica. Escenarios prospectivos", en Varios Autores, *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 333-382. VARAS, A. (1987) "De la competencia a la cooperación militar en América Latina", en Varios Autores, *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 9-21. MINISTÉRIO DAS RELÇÕES EXTERIORES (1986) *Resenha de política exterior do brasil*, 51. Ver: ROETT, R. (1994) "La relación trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos", *América Latina/Internacional*, Bs.As., 1/2:85-109.

<sup>238</sup> RICO, C. (1992) "De cara a un mundo de bloques: proyectos y procesos de integración en el continente americano", *Cono Sur*, Santiago, XI:5. PORTALES, C. (1989) "Los cambios en los países centrales y América Latina", en Varios Autores, *El mundo en transición y América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 17-52. VELASCO ROMERO, R. (1994) *Nuevos escenarios internacionales. Los desafíos para la política exterior latinoamericana*. La Paz: ILDIS/UDAPEX/Ministerio de Relaciones Exteriores, 146. Con respecto a la cooperación nuclear ver: CARASALES, J. (1997) *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano/ISEN.

como el formar parte de un bloque comercial destinado a obtener beneficios materiales en un mundo en el cual no hay lugar para el aislamiento económico, no le redundó en un aflojamiento significativo de su condición periférica<sup>239</sup>. Al contrario, el aumento de las tasas de interés decidida por la Reserva Federal de los Estados Unidos, en febrero de 1994, las crisis financieras del "efecto tequila" de 1994, de Tailandia y Corea de 1997, de Rusia de 1998 y la devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999, actualizaron la condición periférica de la Argentina<sup>240</sup>.

Paralelamente, distinto a lo sucedido a comienzos de los noventa, las cuestiones financieras al desvincularse de las cuestiones comerciales, pusieron en claro que la regionalización mercosureana era un proceso de regionalización periférica que, entre

<sup>239</sup> Con respecto a la calidad de país emergente de la Argentina, junto a Brasil y Chile, Alejandro Dabat dice que "se trata de un grupo de países muy heterogéneo en tamaño, raíces históricas, nivel de desarrollo, trayectoria económica o condiciones sociopolíticas". Muchas veces se habla de "mercados emergentes" para aludir a "mercados de capitales muy dinámicos situados en países en desarrollo. Por extensión, se denomina país emergente al de rápida apertura externa e industrialización". Para este autor, a través del cruce de indicadores, los países latinoamericanos que pueden ser considerados "emergentes" son: México; Brasil; Argentina; Uruguay; Venezuela; Chile; Colombia; Costa Rica y Perú. DABAT, A. (1994) "La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismos emergentes", *Revista Comercio Exterior*, México, 44/11:939 y 943. Sobre la imposibilidad de llevar a cabo el aislamiento económico del que se apartó la Argentina, vale citar el caso de Chile. Una visión optimista de la economía chilena basada en la expansión del sector externo creyó que la única posibilidad de crecimiento pasaba por la integración a la economía mundial, desistiendo -en consecuencia- de adherirse a proyectos de integración cerrados. La creencia desmedida en la globalización de la economía y en todo lo que puede dar el mercado mundial, como así también la desconfianza en esquemas regionales de coordinación de políticas o de economías para preservar las nacionales, hicieron que Chile no se entusiasmara con los prolegómenos del Mercosur. Precisamente, la fórmula chilena era "negociar acuerdos de libre comercio con los organismos de integración cerrados como Unión Europea o Mercosur y adherirse a organizaciones de asociación abierta como NAFTA o APEC". SEPÚLVEDA ALMARZA, A. (1996) "La globalización de la política exterior de Chile", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 11:91-92. Sin embargo la creciente internacionalización de las economías y las fluctuaciones de la globalización financiera, hicieron que Chile modificara su postura original. Promediando 1996 este país logró un privilegiado acuerdo asociativo con el Mercosur. Pero es importante advertir que hubo mucho interés del gobierno chileno por concretar este acercamiento al bloque frente a las modificaciones que se operaban en el contexto económico mundial. A pesar de exaltar la relación con la globalización económica, Chile percibió que la impronta colectiva del Mercosur en el mercado mundial cuenta más que la bilateralización con la desigual globalización. No fue casual, en su momento, que el canciller José Miguel Insulza explicitara el acercamiento del país trasandino al Mercosur con la siguiente expresión: "la tarea de Chile es dar una perspectiva al bloque, avanzar en América del Sur hacia el ideal de la integración". Precisamente, los países emergentes no pudieron desconectarse de lo que Lester Thurow llamó la "nueva fase" de la economía mundial. México en el NAFTA y el Mercosur, representan la premisa de que al estar integrados favorece una mejor competencia a escala global. THUROW, L. (1996) *El futuro del capitalismo*. Bs.As.: Vergara. Ver: PEÑA, F. (1993) "Mercosur y NAFTA: dos realidades hemisféricas", *Nueva Sociedad*, Caracas, 126:96.

<sup>240</sup> Con las distancias obvias, Eric Hobsbawm utiliza la experiencia coreana para explicar la problemática de los países periféricos frente al control político-económico y la presión ideológica de los Estados Unidos, que en algunos pasajes de su análisis aparece como el único actor estatal del Primer Mundo. HOBBSAWM, E. (1999) "Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría", *Revista de la Cepal*, 67:7-13.



otras cosas, contaba poco en lo que en ese momento se configuraba como la distribución mundial de los mercados<sup>241</sup>. Sobre este contexto, tan subordinado a las economías desarrolladas y a las políticas mundiales de los países centrales, la Argentina también fue experimentando diferencias estructurales y de poder con Brasil<sup>242</sup>.

Basta con tener en cuenta tanto la calidad de Estado-pivot que Paul Kennedy le otorga a Brasil o el carácter de "país regional principal" que el adjudica Samuel Huntington, como así también las "licencias" del Fondo Monetario Internacional al gobierno de Brasilia por sus reiterados incumplimientos a los pedidos de esta institución financiera, o bien las presiones norteamericanas sobre este organismo para que colabore en la

<sup>241</sup> Por un lado, no sólo las cuestiones financieras se han desconectado de las cuestiones comerciales, sino que la conservación de los niveles de crecimiento económico alcanzados por los países del sudeste asiático se han convertido, para Paul Krugman, en toda una incógnita sobre el futuro de los Estados "emergentes", lo cual -por otra parte- modificaría los términos de la globalización. El transcurso de los años noventa ha hecho que los "tigres asiáticos" se transformaran en "tigres de papel". KRUGMAN, P. (1998) "La falsedad de la nueva economía", *Política Exterior*, Madrid, 65:153-169. KRUGMAN, P. (1997) *El internacionalismo moderno*. Bs.As.: Crítica. Ver: ALBERT, M. (1992) *Capitalismo contra capitalismo*. Bs.As.: Paidós. La separación entre las cuestiones financieras y las cuestiones comerciales es otra de las preocupaciones fundamentales de los países periféricos, sobre todo de los que están asociados en proyectos subregionales como es el caso del Mercosur. La globalización comercial y financiera, redefinida como globalización financiera más que como globalización comercial, sin mecanismos de coordinación y de gestión, ha transformado los flujos de capital en un riesgo presente y potencial para los países periféricos, empeñados en desarrollar el regionalismo económico y de intercambio. Un ejemplo sobre la influencia de la globalización financiera en la política macroeconómica "emergente" orientada hacia la modernización es el caso de la Argentina de la primera mitad de los años noventa. CASTRO ESCUDERO, A. (1995) "Argentina: ¿La crisis final de la convertibilidad?", *Revista de Comercio Exterior*, México, 45/7:535-538. Al mismo tiempo, la visión comercialista de las relaciones internacionales dice muy poco, tanto sobre las prácticas conflictivas que erosionan mercados, como sobre los tiempos que demandan las transiciones económicas y políticas en orden a la modernización periférica. El ciclo de la globalización comercial y financiera ha dado muestras de alguna precariedad que, directa o indirectamente, está vinculada a la estabilidad del sistema internacional. Por otra parte, numerosas comparaciones que se establecen entre los procesos de integración de la Unión Europea y el Mercosur, no tienen en cuenta la diferencia sustancial de que el molde del Viejo Continente fue una regionalización basada en países centrales, aunque también estén asociados otros que no lo son. La regionalización periférica supone otros condicionantes muy distintos a los actores y a los factores que generaron y sostienen el fenómeno europeo. VARIOS AUTORES, *El Mercosur: un desafío*. Bs.As.: FIEL-Instituto Di Tella-Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, s/f. GARAY, L. (1997) "Regionalismo abierto e integración en las Américas", en Varios Autores, *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano-Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 90. HAKIM, P. (1992) "La iniciativa para las Américas: ¿qué quiere Washington?", en Varios Autores, *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a Mercosur*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 23-35. SEITZ, M. (1993) *¿Realismo penitencial o margen de maniobra?. Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 200.

<sup>242</sup> Las diferencias económicas de la Argentina con Brasil están muy relacionadas con la enorme heterogeneidad latinoamericana. CARDOSO, C. y PEREZ BRIGNOLI, H. (1979) *Historia económica de América Latina*. Barcelona: Crítica, II, cap.5. PAZ, P. (1986) "Las raíces de la crisis económica internacional: diagnóstico y perspectivas", *Revista de Integración Latinoamericana*, Bs.As., setiembre, 10-25. Por otra parte, entre la Argentina y Brasil hay importantes diferencias en torno a los sistemas productivos. Ver: FAJNZYLBER, F., "Competitividad internacional...", *op.cit.*

superación de las crisis económicas del país sudamericano<sup>243</sup>. Brasil, a diferencia de la Argentina, es una potencia regional comprometida con el sistema de poder mundial y con intenciones de proyectar una política regional, aunque todavía no la haya explicitado, o bien aunque todavía crea que no es conveniente "asumir" la función de interlocutor válido de Sudamérica.

No hay dudas de que la "alianza estratégica" de la Argentina con Brasil en torno al Mercosur hace a su reposicionamiento político y económico en el mundo<sup>244</sup>. Pero esta alianza no implica una integración automática con los que son los socios mercosureños. El Mercosur no es el "país" que dice Alain Touraine que "no existía en los mapas y que ahora es real"<sup>245</sup>. Lo que hay en este proceso es una evolución colectiva: una dirección común hacia la búsqueda de la prosperidad de cada país socio, como así también hacia el fortalecimiento del bloque comercial para su presencia internacional<sup>246</sup>. Un ejemplo de esto, por representativo, fue lo sucedido en ocasión del "Encuentro de las Américas" de Belo Horizonte, en mayo de 1997. Hacia fines de este año -por otra parte- en la "Cumbre de Montevideo", los presidentes coincidieron tanto en una postura en común frente a las influencias que la crisis financiera de los países asiáticos iban a tener en la región, como en una postura comprometida para las futuras realizaciones del Mercosur. Cada país socio decidió apoyar al Mercosur como sis-

<sup>243</sup> El argumento de Kennedy y otros, es que los intereses de los Estados Unidos dependen de la "estabilidad de puntos importantes del mundo en vías de desarrollo". Estos son los "estados pivot" (Egipto, Indonesia, Sudáfrica, Argelia, Turquía, India, Pakistán, México y Brasil). "De hecho, la teoría del efecto dominó se ajusta más a las necesidades estadounidenses ahora que durante la 'Guerra Fría'. Los nuevos dominós o estados pivot, ya no necesitan más ayuda contra la amenaza de un sistema político hostil, sino que el peligro radica en que caigan preso del desorden interno". Según este punto de vista "una estrategia de ayuda a países en vías de desarrollo rigurosamente discriminatoria beneficiaría a la política exterior estadounidense..." La ayuda a los estados pivot consiste en contrarrestar las amenazas a las que de acuerdo a Washington están expuestos estos países como "la superpoblación, las migraciones, la degradación ambiental, los conflictos étnicos y la inestabilidad económica; todos fenómenos difíciles de enfrentar para las fuerzas de seguridad tradicionales". CHASE, R., HILL, E. and KENNEDY, P. (1996) "Pivotal States and U.S. Strategy", *Foreign Affairs*, 71:33-51. HUNTINGTON, S. (1999) "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*. Sobre las presiones norteamericanas en torno al FMI para que colabore en la superación de las crisis económicas de Brasil, vale citar las practicadas hacia el plan de ayuda de fines de enero de 1999.

<sup>244</sup> En noviembre de 1997, Carlos Menem y Fernando Cardoso coincidieron en que ambos países constituían una "alianza estratégica", lo cual no significó la desaparición de diferencias entre las políticas exteriores de uno y otro actor estatal.

<sup>245</sup> Alain Touraine entiende que el Mercosur "es una categoría más política que lo que fue el Mercado Común Europeo a la misma edad". Touraine dice algo más: "un país que no existía en los mapas, pero que ahora es real, y que se llama Mercosur. Y que no es un mercado, sino un país". *Clarín*, 1.12.96.

<sup>246</sup> Ver: ROBLES FRAGA, J. (1997) "Mercosur y la Unión Europea", *Política Exterior*, Madrid, 60:121-129.



tema de cooperación, muy a pesar de la crisis de la globalización financiera y de que el capital transnacional se desvinculara del comercio internacional.

Por otra parte, la postura comprometida estuvo relacionada con la necesidad de desarrollar una "actividad diplomática en bloque" para profundizar la vinculación con la Unión Europea y para sostener el gradualismo en las negociaciones con los Estados Unidos por el ALCA, máxime que en ese año Bill Clinton no logró que el Congreso de su país aprobara el "fast track" (autorización de negociación rápida de acuerdos económicos continentales)<sup>247</sup>.

Por ello está claro que la Argentina relaciona sus intereses nacionales con el proceso de integración. Aunque como Brasil -y mucho más en el caso de la política exterior itamarateana- no ha abandonado la especificidad de estos intereses a expensas del "interés regional", con todo lo que este concepto implica para la marcha mercosureana<sup>248</sup>.

Por otra parte, todavía la búsqueda del "interés regional" es circunstancial y está sujeta a las contingencias. Como la primacía de los intereses nacionales que fundamentan las políticas exteriores dificulta la coordinación política sudamericana, de la misma

<sup>247</sup> Estudios previos habían anticipado la posibilidad de una discrepancia importante entre el Mercosur y los Estados Unidos para concretar un acuerdo de libre comercio. BOUZAS, R. (1992) "Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/Mercosur: una evaluación preliminar", en Varios Autores, *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a Mercosur*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 165-199. Por otra parte, en ese momento la convicción por vigorizar lo que era un bloque regional estaba en su más alto nivel. Expresiones como las de Michel Albert eran tenidas muy en cuenta: el Estado no debe aislarse para mantener su arraigo cultural y para ser competitivo, sino que debe pertenecer "a un conjunto poderoso", sobre todo regional, con el objeto de afrontar la globalización. ALBERT, M. (1997) "La competencia es entre Estados", *Archivos del Presente*, 8:28.

<sup>248</sup> Jorge Schvarzer dice que: "la marcha del proceso no ha evitado, todavía, que los intereses nacionales sigan siendo más poderosos que los generados por la integración". SCHVARZER, J. (1999) "Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande", *Nueva Sociedad*, 162:92-108. HILLCOAT, G. (1997) "Les relations extérieures du Mercosur: bilan et perspectives", *Problèmes d'Amérique latine*, 26:101-125. También, vale citar aquí la continuidad de la política exterior brasileña por ser representativa de la especificidad de los intereses nacionales del país. SOARES DE LIMA, M.A. (1992) "Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño", en Varios Autores, *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano-RIAL, 53-83. SOARES DE LIMA, M.A. (1994) "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina/Internacional*, 1/2:27-46. BARBOSA, R. (1993) "Intentos de integración en el Cono Sur hasta el Tratado de Asunción", *Contribuciones*, Bs.As., 2:13. Celso Furtado está convencido que los perjuicios ocasionados a Brasil por la globalización, lo llevan a tener "que volver a la idea del proyecto nacional, recuperando para el mercado interno el centro dinámico de la economía". FURTADO, C. (2000) "Brasil: opciones futuras", *Revista de la Cepal*, 70:11. Por otra parte, un atributo que caracterizó a la Argentina fue el interés nacional por desarrollar una "política de prestigio" que a menudo chocó con Brasil.



forma que en la Unión Europea dificulta la implementación efectiva de una PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), los límites de la "alianza estratégica" y de la asociación subregional son una realidad, sobre todo cuando surgen temas ligados a la soberanía, identidad y seguridad nacionales<sup>249</sup>.

Estos son los temas que de un modo u otro aparecen en los momentos de competencia por la escasez de espacios internacionales, y al mismo tiempo refuerzan la divergencia entre "intereses nacionales", que en el caso de países vulnerables tiene poco que ver con una política de poder y, sí en cambio, tiene mucho que ver con una política de supervivencia del actor estatal<sup>250</sup>.

En más de una ocasión, no sólo las diferencias comerciales de la Argentina con Brasil en el contexto del Mercosur, pusieron de manifiesto la relación fuerte entre el "interés nacional" y la supervivencia internacional del país, sino también las diferencias políticas de Buenos Aires con Brasilia evidenciaron objetivos distintos, a pesar del compromiso con el proceso integracionista y del aprovechamiento de la generosidad del

<sup>249</sup> Según Mónica Hirst, "la cultura política subyacente a las hipótesis de conflicto no ha desaparecido totalmente, adecuándose a las nuevas circunstancias internas e internacionales", además "aunque la democratización ha sido una experiencia compartida en el área, no condujo a la formación de una comunidad pluralista de seguridad", es decir, no hay "un proceso de integración en el campo de la seguridad". HIRST, M. (1996) *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Bs.As.: Norma-FLACSO, 156, 176 y 209. Por otra parte, no fue fácil para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil flexibilizar las posiciones nacionalistas de los militares, sobre todo porque las Fuerzas Armadas constituyen un verdadero polo corporativo que sobrevivió al cambio de régimen político y por lo tanto su influencia en la toma de decisiones nacionales es muy intensa. En cuanto a la Argentina, en cambio, el proceso fue diferente pues el poder militar estuvo lejos de "cohabitar" con el poder político como sucede en Brasil, y también en Chile, de modo tal que las relaciones del gobierno con las Fuerzas Armadas en materia de modificaciones en la política de seguridad no tuvieron la complejidad que acusaron las decisiones en Brasilia y en Santiago. Ver: CASTRO, J. (1993) "Argentina en el mundo: el nuevo papel de las Fuerzas Armadas", *Revista Militar*, Bs.As., 727. Sobre la vigencia del concepto de soberanía nacional, ver: CAMPORA, M. (1996) "Las soberanías nacionales frente a la integración mundial", *Archivos del Presente*, 4:103-110. Con respecto al caso europeo, vale tener en cuenta el análisis de Esther Barbé sobre las dificultades de la Unión Europea para consolidar la cooperación política europea (CPE) y, en particular, los inconvenientes que plantea la legitimación de una PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), a propósito de la inalterabilidad de las políticas exteriores nacionales de los países más relevantes de Europa. BARBÉ, E. (1998) "Política exterior y de seguridad común: de Luxemburgo a Amsterdam", *Política y Sociedad*, Madrid, 28:29-39.

<sup>250</sup> Hasta ahora, en el Mercosur, frente a la adversidad, cada socio se repliega en sí mismo alejando las posibilidades de una integración más sólida y más efectiva, al menos desde el punto de vista de la dimensión económica. Está latente en cada país la unificación entre los intereses de la economía nacional y los intereses de todo lo que significa el "estado territorial", en busca de la mejor supervivencia posible en las relaciones internacionales a pesar del perjuicio al sistema de cooperación y al proceso de integración. En un contexto en el que predomina el mercado mundial y en el que el bloque subregional se activa a través del comercio internacional, los hechos ocasionados por el capital transnacional y relacionados con la competencia de sistemas productivos, desconectan entre sí a los países del Cono Sur.

mismo<sup>251</sup>.

La preocupación siempre está centrada en el nivel conflictivo que rápidamente alcanzan las diferencias bilaterales, hasta el punto en el cual la "diplomacia de los presidentes" todavía es el único medio eficaz y contundente para restablecer la confianza mutua y reencauzar el Mercosur<sup>252</sup>. Este hecho revela la precariedad del bloque. Indirectamente muestra que en la relación de la Argentina con los países de la región persiste una dialéctica de articulación-desarticulación de objetivos, problemas y necesidades comunes.

Para algunos, la idea de circuitos institucionales multilaterales de carácter supranacional, orientados a la cooperación política, no es viable por cuanto habitualmente las estructuras comunes son una "huesera diplomática o una renta política destinada al pago de favores"<sup>253</sup>. Por ello, el actor estatal aún es el que tiene las responsabilidades sobre la suerte del bloque regional y, en el caso argentino, sobre el manejo de la dialéctica de articulación-desarticulación que rige la convivencia del país en Sudaméri-

<sup>251</sup> En el caso de las diferencias políticas, a través del tema del asiento latinoamericano en la hipótesis de la ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU. Al mismo tiempo, el objetivo de supervivencia internacional hizo que la Argentina y Brasil, resistieran conjuntamente las pretensiones norteamericanas de acelerar el ALCA, en la reunión interministerial de Belo Horizonte, en 1997. Pero esta unión fue tan circunstancial que siempre está el planteo de que fue funcional a los objetivos brasileños.

<sup>252</sup> NÚÑEZ, A.de (1997) "La diplomacia presidencial", *Archivos del Presente*, Bs.As., 10:133-139. Ver: PEÑA, F. (1996) "La construcción del Mercosur. Lecciones de una experiencia", *Archivos del Presente*, Bs.As., 4:117. La participación activa en un proceso de integración subregional como es el caso del Mercosur significó para los países socios no sólo acordar un sistema de cooperación económica, sino también, y previamente, mejorar los niveles de entendimiento mutuo en áreas temáticas relacionadas con el concepto de "estado territorial". El resultado de este mejoramiento fue, como ejemplo, el establecimiento de un mecanismo de cooperación nuclear entre la Argentina y Brasil. Tanto la conservación de la soberanía que hace al "estado territorial", como el objetivo de la inserción que hace al "estado comercial", le han impuesto al Mercosur un perfil muy particular como proceso de integración. Con este perfil, al mismo tiempo, se han tolerado y se toleran discordias, desencuentros y conflictos de diversa índole entre los gobiernos de los países socios. La "diplomacia de los presidentes" ha sido puesta en marcha no sólo frente a cada discordia comercial y económica, como recurso de superación, sino también ante crisis políticas concretas. Por ejemplo, el intento golpista de Lino Oviedo en Asunción, el 22 de abril de 1996, hizo que los presidentes Menem y Cardoso acordaran la defensa del sistema democrático de ese país señalando que la fractura institucional implicaba la exclusión automática de Paraguay del Mercosur. En el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los países del Mercosur, dado en Montevideo el 15 de diciembre de 1997, y al cual adhirieron Bolivia y Chile, se recordó la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur firmada en San Luis (25.06.1996). En Montevideo, se reiteró "el carácter imprescindible de la vigencia y del fortalecimiento de las instituciones democráticas, como condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto del Estado afectado".

<sup>253</sup> ESCOBAR SEPÚLVEDA, S. (1993) "La política de la integración", *Nueva Sociedad*, Caracas, 126:69.



ca<sup>254</sup>.

De todas maneras es importante subrayar que la ubicación de la Argentina en el ámbito sudamericano es un dato inequívoco para su vinculación con el mundo. No hay dudas de que las relaciones de vecindad son el punto de partida de la política exterior argentina. Por supuesto que la ubicación del país es espacialmente objetiva, pero en términos políticos es subjetiva, porque tiene que ver con la percepción y la autopercepción de la posición que la Argentina ocupa en el mundo y de su relación con el orden internacional vigente. Por otra parte, la misma confusión y duda que despierta tanto la política mundial de posguerra fría como las desproporcionalidades de la globalización, induce a priorizar la vinculación regional en la agenda de las relaciones exteriores.

Esta vinculación implica conservar la buena vecindad y convivencia regional. No se trata, como en el pasado, de oscilar entre el aislamiento, la rivalidad y la integración, lo cual produjo durante años un retroceso relativo del país. Se trata de que la amenaza del conflicto cultural no sea excusa para que la Argentina reproduzca distanciamientos y justifique carreras armamentistas y endeudamientos monetarios que, de un modo u otro, son estimulados desde los intereses nacionales de los países centrales, o bien desde los intereses particulares de actores privados transnacionales. El conflicto cultural con países de la región es un conflicto intraperiférico que refuerza la condición periférica de la Argentina, lo cual no es otro tema más que el aumento de su vulnerabilidad en lo que son las relaciones interestatales y, sobre todo, la disminución de sus capacidades frente a lo que son las relaciones transnacionales.

---

<sup>254</sup> Con el tiempo, las estructuras institucionales comunes se transforman en un poder burocrático que puede aliarse al poder político, o bien puede autoimponerse una independencia con respecto al mismo. En este último caso es posible que la debilidad política de la organización regional se acentúe, a pesar del fortalecimiento burocrático. Algo similar a la evolución que tuvo la Organización de Estados Americanos, sobre la cual desde los años sesenta se plantean proyectos de reforma política. En consecuencia, es probable que las decisiones burocráticas no resuelvan los problemas políticos de la integración y mucho menos formulen proyectos comunes para la misma. Por cierto que los aspectos instrumentales cuentan, y mucho, en el funcionamiento institucional del Mercosur. Pero vale subrayar que el Mercosur es un hecho político, y por tal motivo el conservarlo como proceso de integración, o bien introducirle cambios al mismo, tiene que ver con una relación política. No es suficiente tener en cuenta tanto el origen político del Mercosur como la voluntad asociativa de los países vecinos, ni las razones prácticas de su continuidad, sobre todo vinculadas a la cuestión comercial. En el ámbito del Mercosur, o fuera de él, es decir en la región conosureana, la clave es el Estado, sin desconocer la crisis contemporánea del mismo. Sobre todo, como sostiene David Held, el Estado democrático moderno, no puede ser pensado sin relacionarlo con el sistema global, del mismo modo que este sistema global no puede ser pensado sin vincularlo al Estado democrático moderno. HELD, D., *La democracia...*, op.cit., 49.



- Un Estado débil:

La Argentina tiene un Estado débil en un escenario mundial contradictorio, en el cual se superponen procesos de integración y de fragmentación que, de un modo u otro, son determinantes de la vida doméstica y de sus capacidades políticas. Tales procesos, además de ser determinantes por sí mismos, ponen a la vista incoherencias y equívocos de la política interna del país, como así también las contradicciones entre los actores sociales sobre problemas e intereses comunes que requieren de respuestas independientes de las variables externas.

Para la Argentina, el riesgo del conflicto cultural está relacionado con lo que en los países periféricos es una devaluación dual del Estado-nación. Por un lado, hay que tener presente el asunto tan universal y común como es la crisis del Estado-nación ante el fenómeno de la globalización y de la regionalización que, por supuesto, repercute en los países del Sur de modo distinto a cómo lo hace en los países centrales<sup>255</sup>. Precisamente, Samir Amin dice que los conflictos y los cambios propios de la mundialización pueden ser contenidos por un "Estado rico y grande", no así por un país periférico, en el cual la eliminación de la relación entre el espacio de reproducción de la acumulación y el control político-social, deterioró al "Estado nacional autocentrado" de tal modo que la sociedad civil quedó más expuesta que en otros tiempos<sup>256</sup>.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el conflicto cultural pone en claro la escasa fortaleza que tiene el Estado en los países periféricos para afrontar satisfactoriamente este tipo de problema, por cuanto es un Estado débil. Si algo sensibiliza la poca cohesión sociopolítica de un país periférico, eso es el conflicto. Siguiendo a Stephen Krasner, tanto la fragilidad política como la vulnerabilidad externa, transforman al Estado débil en incapaz, por ejemplo, para "influir unilateralmente o para adaptarse internamente a las presiones del mercado global". Para revertir esta incapacidad vale el desempeño de los dirigentes, que muchas veces soslayan la necesidad de manejar la internacionalización de la política doméstica. Por este motivo, una de las peores aso-

<sup>255</sup> Hasta tal punto que Richard Rosecrance ya no habla de un "estado comercial", sino de un "estado virtual", el cual –según su perspectiva– agravará la ineficiencia de los gobiernos para dar respuestas a los requerimientos sociales y, sobre todo, de política democrática. ROSECRANCE, R. (1996) "The Rise of the Virtual State", *Foreign Affairs*, 75/4:45-61.

<sup>256</sup> AMIN, S., *Los desafíos de...*, op.cit., 96-101.

ciaciones es la de un Estado débil con el conflicto, ya sea desde problemas endógenos, ya sea desde problemas internacionales. La mala relación del actor estatal con la sociedad civil es un indicador de debilidad, como lo es el poco predicamento popular de sus instituciones rectoras<sup>257</sup>.

Por lo tanto la vulnerabilidad externa es proporcional a la fragilidad doméstica del país<sup>258</sup>. La discordia por diferencias culturales con un país vecino, no sólo es una crisis bilateral, sino también es un principio de desequilibrio político en la región. Es básico que la Argentina desanude una discordia de esta característica mucho antes de que se convierta en conflicto, más allá de los objetivos, acciones y capacidades del otro país. No sólo por el autoconvencimiento de la Argentina sobre las restricciones de poder a las que está sometida, sino también -y fundamentalmente- por la vinculación de cues-

<sup>257</sup> KRASNER, S. (1989) *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 20-21. Además de la debilidad doméstica del Estado, hay que considerar que la conducta de este la determinan sus capacidades de poder relativas en el ámbito interestatal, como lo señala Krasner al citar a Kenneth Waltz a propósito de la definición de la "tercera imagen". El desarrollo de capacidades está relacionado con la "idea" o "imagen" (segunda) referida a la estructura estatal, es decir, a la organización del aparato burocrático-formal y a la conducción política, tanto para generar estabilidad interna como para manejar el ámbito interestatal. WALTZ, K. (1970) *El hombre, el Estado y la Guerra*. Bs.As.: Nueva. Por otra parte, hay que tener en cuenta los aspectos que influyen en lo que es la democracia en un Estado débil como por ejemplo: i) la sensibilización de los sentimientos nacionales, que en algunos casos repercute, duramente, sobre el régimen político; ii) la influencia de los procesos regionales y mundiales, que muchas veces generan discusiones sobre el concepto de soberanía contraponiendo demandas democráticas; y iii) la internacionalización de la política interna, similar a la internacionalización de las políticas económicas nacionales, que suelen alterar la dinámica de las instituciones democráticas. Norbert Lechner, por ejemplo, al considerar las dificultades para determinar qué abarca la política democrática, qué nuevas concepciones de la política se plantean y cuáles son las nuevas formas de hacer política, señala la importancia del contexto internacional que tiene que ver -entre otras cosas- con el "ambiente ideológico-cultural". LECHNER, N., *op.cit.*, 103-118. Juan Linz y Alfred Stepan, en cambio, no consideran al contexto internacional como una variable de consolidación de la democracia en América Latina. LINZ, J. y STEPAN, A., *op.cit.* Otra perspectiva es la que señala la acción directa de actores transnacionales y la interposición de procesos interdependientes sobre el ámbito interno del país, como elementos que en distintas contingencias influyen en torno a la democracia. Por ejemplo, a principios de los noventa, Alvin Toffler relaciona la democracia con los cambios dados y por darse en los factores económicos y culturales, y deduce algunas problemáticas sobre el impacto de lo externo en lo interno y sobre las amenazas que se suscitan tanto en el mundo como en cada sociedad. TOFFLER, A., *El cambio...*, *op.cit.*, 287-300.

<sup>258</sup> Es importante tener en cuenta, a título de ejemplo, las dificultades del Estado de los países periféricos para mantener políticas que a nivel nacional son resistidas por estar emparentadas con la pobreza, la exclusión y la inseguridad. Los cambios económicos y sociales que realizan los Estados periféricos, al ser más estructurales que los emprendidos por los Estados centrales, automáticamente están más expuestos a profundas crisis políticas que estos. Dice Dabat que "la acumulación e internacionalización del capital en esos países (los "emergentes") se realiza, así, en un ambiente mucho más riesgoso que en las naciones industrializadas, a pesar de su mejor desempeño económico general...La viabilidad de sus procesos de modernización e internacionalización depende en gran medida de la aplicación de reformas sociopolíticas e instrumentos regulatorios adecuados, cuya omisión entraña el riesgo de derrumbes económicos y crisis políticas difíciles de superar (guerras civiles, ingobernabilidad, catástrofes bursátiles, fugas masivas de capitales o recaídas hiperinflacionarias)". DABAT, A., *op.cit.*, 944 y 949.



tiones como la entiende el transnacionalismo teórico, en tanto la discordia habilita a terceros para que, directa e indirectamente, empujen al actor estatal hacia una mayor desprotección de su sociedad civil<sup>259</sup>.

El no contar con un atributo de distinción en relación a los países más importantes de la política mundial, también significa que la Argentina está lejos de controlar las asimetrías más determinantes de su ubicación en la estratificación internacional<sup>260</sup>.

Como la dependencia económica, tecnológica y militar son claves incuestionables de la desigualdad estructural del mundo, todo lo que implica el conflicto deriva finalmente en un refuerzo de la dependencia política. De acuerdo a lo señalado más arriba, es difícil que las instituciones internacionales traben el acentuamiento de aspectos ligados a la dependencia política de un país periférico, sencillamente porque la capacidad de decisión, y sobre todo de ejecución de estas instituciones, no sólo es bastante estrecha, también sus acciones se dan cuando coinciden elementos aleatorios en torno a algún que otro actor estatal, con recursos de poder e interesado en el protagonismo de

<sup>259</sup> KEOHANE, R. y NYE, J., *op.cit.*, 41-57.

<sup>260</sup> Por caso, el planteo de David Held de nivelar las relaciones entre los Estados y entre las sociedades civiles a partir de un "modelo cosmopolita de democracia", es difícil para países periféricos como la Argentina dadas las diferencias predominantes en la estratificación mundial. HELD, D., *La democracia...*, *op.cit.*, 174 y 282. Las diferencias entre países centrales y países periféricos, que son diferencias entre sociedades desarrolladas y sociedades de menor desarrollo, como así también las diferencias entre Estados fuertes y Estados débiles, que son diferencias entre sistemas política y socialmente cohesionados y sistemas desmembrados e inconsistentes, determinan "estructuras comunes de acción política" como señala Held a través de la integración de los Estados, las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, y las corporaciones transnacionales, pero son estructuras injustas por la misma dinámica que tiene la desigualdad mundial. El mismo Held, cuando anticipa un "nuevo medievalismo" mundial que estaría signado por el resurgimiento de expresiones antidemocráticas, no le deja muchas esperanzas a los Estados débiles en torno a una participación en el "modelo cosmopolita de democracia", en particular porque en este modelo se cruzaría, en ámbitos espacialmente acotados, una red de agencias y asambleas regionales e internacionales, sobre la cual -por varios motivos- las sociedades de menor desarrollo tendrían restricciones. Esta red de protección de los recursos naturales y el medio ambiente, de la defensa de los derechos humanos y sobre el uso de la violencia, de la protección de los desamparados, y otros más, no la deciden ni la disciplinan sociedades de menor desarrollo. Para este autor, la relación política con el futuro democrático, planteado en términos cosmopolitas, se proyecta sobre la base de la generalización de la democracia dentro de cada comunidad y mediante las relaciones democráticas entre las comunidades interconectadas, para lo cual es útil la creación de nuevos esquemas organizativos y legales que las preserven sistemáticamente. La restricción de la participación de sociedades de menor desarrollo se acentúa en la medida en que estas sociedades disponen de un Estado débil, cuya preocupación básica es cómo preservar el sistema democrático ante generalizaciones no democráticas o perjudiciales para tal sistema, y que no son provocadas por ellas. La capacidad de absorber y de aceptar internamente a actores y procesos transnacionales, es decir, de soportar cambios introducidos por agentes externos, es una respuesta posible del Estado débil a los condicionantes internacionales que lo ubican en situaciones desventajosas, más que nada porque estas situaciones incrementan la fragilidad política que se da al interior del país, y en consecuencia la responsabilidad de las crisis aparece como propia.



la organización intergubernamental.

Por cierto que las instituciones internacionales en alguna medida tienden a "sostener" a los Estados débiles, pero sus injerencias no disminuyen la dependencia política de estos. Por ello son las variables internas las que predominan en lo que es la reducción de la dependencia política, sobre todo en términos de conflicto.

La vinculación de las variables internas con el conflicto no pasa por otro punto más esencial que el de la movilización de actores gubernamentales en torno a los sectores dirigentes del país. Esto no significa desconocer la internacionalización de la política doméstica. Al contrario, se trata de que a través de la citada movilización, la "política diplomática" argentina integre todo lo que representa el conflicto en lo que son las decisiones domésticas. Es decir que mediante estas decisiones se aproveche el ínfimo margen que tiene el país para apartarse, circunstancialmente, de lo que es la dependencia política.

En este sentido es posible la autonomía, porque como afirma Helio Jaguaribe, es un acto de voluntad política ligado a las aptitudes para conservar la viabilidad interna de un país<sup>261</sup>. La autonomía de estas decisiones es una autonomía política, que no es otra cosa más que la de comprometer actores nacionales para que el conflicto no prospere y para desechar tentaciones, como puede ser la de exacerbar el nacionalismo o legitimar fundamentalismos culturales. Esto quiere decir que la participación y negociación entre actores diversos en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, es una alternativa ventajosa frente a las condiciones impertérritas de las lógicas estructural y del poder que caracterizan el orden mundial<sup>262</sup>.

De acuerdo a Juan Carlos Puig, sólo las decisiones de los sectores dirigentes pueden reducir lo que es la dependencia política a través de objetivos y prácticas autonomis-

<sup>261</sup> JAGUARIBE, H. (1972) *Desarrollo político: sentido y condiciones*. Bs.As.: Paidós, 164-175 y 210-226. JAGUARIBE, H. (1979) "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales*, Santiago, 46:91-97.

<sup>262</sup> Desde el neorrealismo, Kenneth Waltz da cuenta de esta situación. WALTZ, K. (1994) "El nuevo orden mundial", *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, 1/2:149-159. Ver: JERVIS, R. (1999) "Realism, Neoliberalism, and Cooperation. Understanding the Debate", *International Security*, 24/1:42-63. Desde el estructuralismo, Immanuel Wallerstein reactualiza la perspectiva sobre los ejes de dominación: WALLERSTEIN, I. (1999) *El futuro de la civilización capitalista*. Barcelona: Icaria.

tas. La heterodoxia de estas decisiones le resta fuerza a un conflicto como el cultural, el cual es naturalmente complejo porque en el centro de la disputa hay sociedades civiles y porque las relaciones intersociales de estos tiempos adquirieron un importante valor regional<sup>263</sup>. Esta alternativa es la que le da al país una mayor capacidad de negociación hacia fuera, sobre todo en la perspectiva de despejar todo escenario político perjudicial para la estabilidad de la Argentina.

No hay que dejar de tener en cuenta que esta capacidad de negociación para frenar el conflicto cultural es sobre la base de una toma de conciencia de la inalterabilidad de la dependencia económica, tecnológica y militar que hace a la desigualdad estructural del mundo<sup>264</sup>. Otra cosa es la reducción de la dependencia política que está destinada a evitar el conflicto interestatal con otro país, por los efectos perversos que habitualmente el conflicto origina en actores internacionales desfavorecidos. Pero por razones muy conocidas, la reducción de la dependencia política no significa la ilusión de terminar con la dominación estructural.

Por ello, el actor estatal de un país como la Argentina es el eje principal para no aumentar la dependencia política ante la influencia demoledora de los "cinco monopolios" de la mundialización identificados por Samir Amin, y que de un modo u otro constituyen la dinámica de la dominación<sup>265</sup>. Los dos aspectos de esta dinámica, uno que es la expansión de actores privados transnacionales, y el otro que son las tensiones intraperiféricas, se relacionan estrechamente con el conflicto.

Sobre todo con las tensiones intraperiféricas que son una consecuencia de la división

<sup>263</sup> Tal vez una actitud con objetivos y prácticas autonomistas tiene más sentido político ahora que durante la Guerra Fría, que es cuando la planteó Puig. PUIG, J.C. (1971) "La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo", *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario: UNR, 37-38. Ver: FIGARI, G. (1985) "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista", *Mundo Nuevo*, Caracas, 29-30. DALLANEGRA PEDRAZA, L. (1998) *El orden mundial del siglo XXI*. Bs.As.: Ediciones de la Universidad, 93-110. Juan Tokatlian reactualiza la discusión en torno al concepto de autonomía, y pasa revista a distintas contribuciones latinoamericanas. TOKATLIAN, J. (1996) "Pos-guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua", *Análisis Político*, Bogotá: UNC, 28:22-40.

<sup>264</sup> WALLERSTEIN, I. (1990) "Análisis de los sistemas mundiales", en Anthony Giddens (ed.) *La teoría social, hoy*. Madrid: Alianza Universidad, 398-417. Ver: WALLERSTEIN, I. (1979) *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI. KRIPPENDORFF, E. (1985) *Las relaciones internacionales como ciencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>265</sup> Según Amin, los "cinco monopolios" de la mundialización son: a) el control de tecnología; b) el acceso a recursos naturales; c) el manejo de flujos financieros; d) la concentración de los medios de comunicación; y e) el acceso a armas de destrucción masiva. AMIN, S., *Los desafíos de...*, op.cit., 98-99.

entre los países del Sur, división de la que es responsable la paradoja predominante de esta época en la que por un lado se dan procesos de integración y por el otro de fragmentación<sup>266</sup>. El hecho de que en el Sur haya países sin valor político es un principio de conflicto, especialmente con respecto a aquellos que tienen este valor, tal vez ocasional o mínimo, pero valor al fin<sup>267</sup>.

Del mismo modo, el paso transitorio de la cuestión estratégico-militar a la condición de "baja política", dejó a muchos países periféricos desconectados de la "alta política" que gira en torno a la cuestión económica. Precisamente, algunos perciben al Mercosur como un proceso de integración selectivo que, entre otras cosas, favorece a actores privados transnacionales en detrimento de los actores estatales<sup>268</sup>. La repercusión de estos cambios no sólo agita las relaciones conflictivas entre el Norte y el Sur, sino también abre brechas importantes entre las mismas sociedades de menor desarrollo<sup>269</sup>. Por supuesto que en este contexto de fragmentación, cualquier tipo de diferencia es el brote de una tensión intraperiférica, con todo lo negativo que es una disputa de

<sup>266</sup> John Gaddis dice que una particularidad de los tiempos de la posguerra fría, es que la tensión democracia-totalitarismo, característica de la geopolítica del conflicto Este-Oeste, fue sustituida por la tensión integración-fragmentación. GADDIS, J. (1991) "Toward the Post Cold War world", *Foreign Affairs*, 70/2:109-114. Algunas de las cuestiones relacionadas con la integración son la seguridad colectiva, los bloques económicos, las comunicaciones, mientras que las vinculadas a la fragmentación son el nacionalismo, el terrorismo, las migraciones, las mafias.

<sup>267</sup> Ver: CHASE, R., HILL, E. and KENNEDY, P., *op.cit.*

<sup>268</sup> Theotonio dos Santos relaciona el fenómeno de la globalización con la expansión internacional de los "centros dominantes de la economía mundial". Esta realidad ha puesto a los países de menor desarrollo en la otra cara de la globalización a través del refuerzo del "capitalismo dependiente, concentrador, marginalizador y excluyente". DOS SANTOS, T. (1993) "Globalización financiera y estrategias de desarrollo", *Nueva Sociedad*, Caracas, 126:104. DALLANEGRA PEDRAZA, L. (1995) "Mercosur: política exterior de Argentina y Brasil", *Revista Signos*, Bs.As.: USAL, 28:95-102. DALLANEGRA PEDRAZA, L., *El orden mundial...*, *op.cit.*, 256. Algo similar sostiene Bernard Gordon con referencia a la presencia de México en el NAFTA. GORDON, B. (1998) "The Natural Market Fallacy. Slim Pickings in Latin America", *Foreign Affairs*, 77/3:14. ROFMAN, A. y RUSSO, C. (1994) "Nuevo paradigma tecnoeconómico y el proceso de globalización y regionalización", *Revista Interamericana de Planificación*, 106:51-72. También hay opiniones coincidentes desde distintos enfoques disciplinarios, ver Natalio Botana: *La Nación*, 29.6.95; Tulio Halperin Donghi: *Clarín*, 14.12.97; y Ernesto Laclau. *Clarín*, 20.8.00.

<sup>269</sup> En su estudio, Hugo Fazio Vengoa señala que "lo que en realidad sí podría sostenerse es que entre las naciones del Sur se está produciendo un acelerado proceso de diferenciación. Un conjunto de países, compuesto por once naciones en desarrollo del Sudeste Asiático y América Latina, ha logrado insertarse en los flujos mundiales y se ha convertido en el responsable del crecimiento de la participación del conjunto de países en desarrollo en la economía mundial...". Agrega: "La globalización, como configuración piramidal, con sus asimetrías en cuanto a las relaciones de poder y a las posibilidades de optimizar recursos para la inserción internacional, está introduciendo una gran diferenciación entre las nacionales, principalmente en el mundo en desarrollo...". FAZIO VENGOA, H. (1999) "La globalización y sus efectos en las naciones del sur", en Hugo Fazio Vengoa (ed.) *El Sur en el nuevo sistema mundial*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, Siglo del Hombre, 57-61.



este calibre<sup>270</sup>.

Los temas que Paul Kennedy plantea sobre las relaciones complicadas entre el Norte y el Sur, son los mismos que están latentes en las relaciones entre sociedades de menor desarrollo. Tanto la "lucha por los recursos", como el hecho de que "el flujo migratorio desde zonas pobres y conflictivas hacia zonas ricas y pacíficas puede provocar mayores antagonismos sociales", son temas de tensión intraperiférica de los que no está exenta Sudamérica<sup>271</sup>.

En este marco la Argentina no puede sostener un conflicto interestatal por diferencias culturales. Por ello, si bien el proceso de integración mercosureano vale, y mucho, como así también todo aquello que representa la cooperación internacional, la presencia de los procesos de fragmentación es indiscutible y por lo tanto es una amenaza real para los países de la región, con la particularidad de que estos procesos no sólo separan actores estatales, sino también que separan y hasta enfrentan sociedades civiles<sup>272</sup>.

Sin olvidar que la cuestión cultural es independiente de la articulación económica, como en estos momentos forma parte de lo que es un proceso de fragmentación, la Argentina no sólo está constreñida a reconocer los aspectos de su indefensión, sino también a determinar una función política sobre las diferencias que surgen con los

<sup>270</sup> Ver: KENNEDY, P. (2000) "Desafíos globales a comienzos del siglo XXI", *Educación de Adultos y Desarrollo*, Bonn, 7-21.

<sup>271</sup> KENNEDY, P., *Hacia el...*, *op.cit.*, 187, 194, 197-199, 502-508. Lo mismo se puede decir de las conclusiones de Louis Emmerij quien señala que "la desproporción se hará tan grande que la emigración del Sur hacia el Norte no podrá contenerse", y en consecuencia los Estados de un lado y del otro entrarán en conflicto entre sí. EMMERIJ, L., *op.cit.*, 181-187. Para Stephen Krasner, en cambio, "el sistema internacional sería más estable y menos conflictivo si el Norte y el Sur tuvieran menos que ver entre sí. Desde la perspectiva del Norte, y también del Sur, la autoconfianza colectiva es preferible a una mayor interdependencia". Esto haría menos débil al Estado de los países periféricos. KRASNER, S., *Conflicto estructural...*, *op.cit.*, 13, 20-36. Claro que hay que tener en cuenta que la interdependencia es una necesidad de muchos países del Norte para ser, precisamente, más fuertes, con lo cual justifican la conflictividad con los Estados débiles. Por otra parte, la propuesta de una menor vinculación entre el Norte y el Sur, esconde la autopreservación de las sociedades desarrolladas frente a las amenazas provenientes de los países periféricos. De manera que a los países periféricos les quedaría un margen de competencia entre sí, para determinar quienes pueden sacar ventajas y ser funcionales a los intereses del Norte y quienes son relegados en la distribución de poder y riqueza mundiales.

<sup>272</sup> Es importante lo que señala Gaddis en cuanto una cosa es la integración para satisfacer necesidades materiales con un propósito de prosperidad, y otra cosa es la fragmentación a la que se está expuesto, porque para satisfacer deseos intangibles como todo lo relacionado con la libertad, no sólo hay distintas formas, sino también que esta cuestión se cumple en diferentes momentos. GADDIS, J.L., *Toward the...*, *op.cit.*, 114.

países vecinos, obviamente para no agravar esta indefensión. Esto quiere decir que junto a las razones estructurales, que son objetivas e invariantes del orden mundial, como así también junto a las razones endógenas, que son sociológicas, psicológicas y económicas, está la "política diplomática" para manejar las diferencias culturales que surgen de algunas de las condiciones objetivas que caracterizan a las relaciones transnacionales en la región, y que no es otra cosa que eludir una fuente de inestabilidad para la Argentina.

Por ello no se trata de una "política diplomática" convencional. Para la buena vecindad y la convivencia regional, la resolución de la cuestión cultural depende no sólo de la articulación de lo interno sobre la perspectiva de lo externo, sino también de la percepción de los cambios de autoridad en los diferentes niveles gubernamentales y no gubernamentales, y de la posibilidad de su regulación o influencia sobre los mismos.

- Las esferas de autoridad:

La "política diplomática", en nombre del Estado y sabiendo del achicamiento de este frente al protagonismo de otros actores en las relaciones internacionales, no puede dejar de reconocer y al mismo tiempo de considerar, que del paralelismo y de los cruces entre los procesos de integración y de fragmentación, surgen nuevas esferas de autoridad y sincrónicamente se transforman las viejas, como explicita James Rosenau<sup>273</sup>. Por cierto, la asociación de distintos aspectos identitarios con diversas esferas de autoridad que se da por intermedio de las relaciones interindividuales e intersociales, recorta la acción del actor estatal hasta el punto de diluir sus capacidades de dominio y decisión<sup>274</sup>. En consecuencia, para que en este sentido no haya crisis de autoridad estatal, es fundamental la incorporación a la toma de decisiones de actores que son generadores de valores y contradicciones culturales.

<sup>273</sup> ROSENAU, J. (1997) *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 38-40. Para Susan Strange así como la naturaleza del Estado cambió, también hubo una transformación de la autoridad sobre la economía y la sociedad. Ahora el Estado comparte la autoridad con otras entidades sobre la economía y la sociedad. STRANGE, S. (1998) "El Estado hueco", en Carlo Nasi (ed.) *Postmodernismo y relaciones internacionales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional, 147-148.

<sup>274</sup> Stephen Walt, al desarrollar el enfoque constructivista afirma que "las fronteras se están borrando y las cuestiones de identidad se vuelven más importantes", sobre todo "cómo los grupos conciben sus identidades e intereses", especialmente por dos motivos: a) el fin del "estado territorial" y las nuevas formas de asociación política; y b) las nuevas normas de derecho internacional que erosionan la soberanía. WALT, S., *op.cit.*, 41.

La regulación estatal de los cambios de autoridad, que por otra parte no está mencionada en un sentido invasivo o determinante sino estrictamente de gestión, es lo que Rosenau en teoría llama "política de fronteras" o "política transversal"<sup>275</sup>. Es decir, la regulación o influencia sobre un campo de acción donde convergen las cuestiones referidas tanto a los "espacios sociales transnacionales" compartidos con países vecinos, como así también a las actitudes dispares con estos países en torno a la magnitud que guarda la figura del "individuo global" en las relaciones internacionales y a las tensiones intersociales por prejuicios de distinto tipo.

En este campo la separación entre lo interno y lo externo mediante la combinación de valores identitarios provenientes de niveles nacional, subnacional, supranacional, gubernamental o no gubernamental, tiende a desaparecer. La eliminación de esta disociación, según el constructivismo, depende del "análisis de cómo las identidades y los intereses cambian constantemente, generando diferencias sutiles en el comportamiento de los Estados y, ocasionalmente, impulsando inesperadas modificaciones en los asuntos internacionales"<sup>276</sup>.

La función política del Estado sobre las diferencias culturales con un país vecino no es otra que la de detectar el desplazamiento espacial y temporal de actores y asuntos en distintas circunstancias para que esto no erosione aquellas diferencias. Esta función no es convencional si se tiene en cuenta que el Estado está sometido a un proceso de "ahuecamiento" por la pérdida de autoridad, o bien porque tiene que compartir la autoridad sobre la sociedad y la economía con otros actores, como sostiene Susan Strange<sup>277</sup>.

La "política diplomática" no está destinada sólo al vínculo con el actor estatal del otro país. También está orientada hacia otras esferas de autoridad que, de un modo u otro, se relacionan con la cuestión cultural. Se trata de la interposición de la autoridad estatal ante la difusión de poder por la diversidad de esferas de autoridad, como asimismo ante la ausencia de un actor central que compense o regule los propósitos e intereses de distintos actores.

---

<sup>275</sup> ROSENAU, J., *op.cit.*, 5.

<sup>276</sup> WALT, S., *op.cit.*, 44.

<sup>277</sup> STRANGE, S., *op.cit.*, 160-161.



El Estado no sólo aglutina a los sectores dirigentes a través de objetivos y prácticas autonomistas, sino también concentra decisiones resultantes del consenso entre las "autoridades" de la sociedad civil y la autoridad estatal, con todo lo que esto implica. Por ello, se descarta la obtención de subordinaciones mediante acciones unilaterales de la "política diplomática", como asimismo la oposición de ésta a actores nacionales haciendo valer jerarquías institucionales.

Gobierno y dirigentes integran demandas y contrastes de toda la sociedad en un mismo proceso de toma de decisiones que, según Robert Putnam, es "negociación y ratificación" sistemática dirigida a ensamblar, concurrentemente, la situación nacional con la internacional<sup>278</sup>. Es la puesta en común de lo que por un lado son los intereses identitarios de la sociedad civil, y por el otro las vinculaciones de esta sociedad con los "espacios sociales transnacionales", la "ciudadanía global" y los estereotipos y etnocentrismos que aparecen naturalmente en las relaciones de vecindad.

#### **b) Las políticas de poder**

A las situaciones de desigualdad en las que está la Argentina, se asocian las políticas de poder hacedoras de la política mundial. La característica de esta asociación es lo históricamente conocido: el oportunismo de actores centrales a expensas de países que en el plano estratégico están devaluados como en el plano económico están empobrecidos, o bien de países cuyos proyectos políticos no son tolerados por los intereses de la conducción mundial.

El conflicto cultural entre países que tienen estas propiedades, como es el caso de la Argentina con los de la región, "habilita" la especulación de actores centrales y, al mismo tiempo, le da entidad de "argumento" a éstos para convalidar la discordia o confrontación entre vecinos. De manera que la ocasión provocada por países devaluados y empobrecidos a través de las lealtades identitarias y los sentimientos de pertenencia, es ensamblada por actores centrales para obtener beneficios materiales o ventajas de poder.

---

<sup>278</sup> PUTNAM, R., *op.cit.*, 119.

- El oportunismo de actores centrales:

La función de la "política diplomática" argentina de esquivar la transmutación del conflicto cultural en conflicto interestatal, está orientada a abortar las apropiaciones que habitualmente realizan las políticas de poder de las crisis y discordias entre actores periféricos, favorecidas por las enormes asimetrías existentes en el orden mundial. Sin duda alguna que la politización del conflicto cultural entre países sudamericanos, no hace otra cosa que favorecer a aquellos actores que buscan maximizar el poder de que disponen, como así también de asignarles calidad de "árbitro" económico y militar para que resuelvan problemas de escenarios lejanos a sus territorios e intereses vitales<sup>279</sup>. Precisamente, los aparatos institucionales de carácter financiero y militar son herramientas prácticas y coherentes con estos propósitos al crear nuevas dependencias estructurales y valores sociales en clave de "tendencia mundial", y sobre las cuales poco o nada pueden influir países como la Argentina<sup>280</sup>.

La politización del conflicto cultural tributa impredeciblemente a quienes tienen políticas de poder. En especial, porque quienes sostienen estas políticas acumulan capacidad de información y de presión sobre actores, tanto estatales como no estatales, aspecto del que suelen carecer los países periféricos. Esta diferencia es la que hace del conflicto en cuestión un eje de distribución de oportunidades para que quienes deciden la política mundial puedan potenciar la discordia intraperiférica, o "construirla", con el fin de conservar el statu quo y el equilibrio sistémico, o bien de aumentar su propio poder y recursos. De este modo el conflicto adquiere "alcance regional", lo cual automáticamente es negativo para la Argentina, porque el mismo se transfronteriza e internacionaliza restándole al país la posibilidad de controlar o regular la situación.

La regionalización del conflicto cultural no hace otra cosa que fomentar falsas competencias y rivalidades entre países latinoamericanos. Es un objetivo básico de la "política diplomática" desconectar a la Argentina de este tipo de tensión interestatal. Sobre todo es fundamental que la "política diplomática" rechace la reedición de disputas a

<sup>279</sup> Por cierto, hasta el momento, la premisa de Hans Morgenthau de que el poder abarca cualquier dimensión de las relaciones sociales (desde la violencia hasta lo psicológico) para tener control sobre la sociedad y el Estado, no perdió vigencia. Por ello, la tensión poder-paz-estabilidad sugerida por Morgenthau, no dejó de ser analíticamente importante. MORGENTHAU, H., *op.cit.*, 19-26.

<sup>280</sup> Ver: ARGUMEDO, A. (1987) Los laberintos de la crisis. América Latina: poder transnacional y comunicaciones. Bs.As.: Puntosur, 172-180 y 225-242.

favor de la obtención de supuestas ventajas de poder a expensas de los vecinos, reedición que es estimulada por países centrales, interesados en el fraccionamiento del Cono Sur y su consecuente debilitamiento<sup>281</sup>.

La desconexión argentina de lo que es la tensión interestatal, significa clausurar uno de los accesos de que disponen las políticas de poder para influir y desestabilizar la región y el país, principalmente por el carácter emocional que carga la cuestión cultural, reactiva por razones de identidad y nacionalidad, y al mismo tiempo indeterminada por los efectos de su politización a nivel internacional.

Por otra parte, el propósito de que la Argentina se desvincule de toda tensión interestatal por diferencias identitarias, no quiere decir que vaya a ignorar las consecuencias objetivas del poder ya que, precisamente, son los mismos factores estructurales de este poder los que las generan, "como son los grandes cambios en la economía y la cultura"<sup>282</sup>. De manera que es vital que la "política diplomática" no pierda la capacidad de tomar decisiones sobre los parentescos que se establecen entre las relaciones de poder y las relaciones de significación en un escenario de menor desarrollo como lo es en el que está el país, muy particularmente porque lo simbólico se convierte en un elemento de dominación (por ejemplo, compartiendo la "centralidad" con las armas), o bien en un soporte de división entre quienes no pueden activar o darle continuidad a aquellos parentescos, los cuales más que interdependientes son, por dinámica y ordenación, de tipo desigual.

La desigualdad mundial sostenida por la estructura del sistema internacional basada en la relación entre las políticas de los países centrales, de acuerdo a Kenneth Waltz, tiene entidad más que suficiente para que las crisis de autoridad y de capacidades de Estado, como el argentino, comprometan su vínculo con la región y su posición en el

---

<sup>281</sup> No hay que dejar de tener muy en cuenta la acción norteamericana orientada a desequilibrar las relaciones de fuerzas entre la Argentina, Chile y Brasil durante las dos primeras décadas del siglo XX. Aunque en una escala menor, tampoco hay que dejar de considerar la designación de la Argentina realizada por Washington como aliada extra-OTAN en 1997, mientras Brasil bregaba por ser candidato único de América Latina a un asiento permanente en el supuesto de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, al mismo tiempo que Chile entendía que tal designación era un factor de diferenciación y de desventaja con respecto a su relación de poder con Buenos Aires.

<sup>282</sup> POPKEWITZ, T. (1994) "Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas", *Revista de Educación*, Madrid, 305:115.



contexto externo<sup>283</sup>.

Las crisis de autoridad y de capacidades estatales producen crisis psicológicas y sociales que al incidir no sólo en la política doméstica sino también en la política externa, devalúan e inhiben al país frente a intereses que buscan su propio refuerzo en la vulnerabilidad de quien está en situación desfavorecida<sup>284</sup>. Los problemas relacionados con la pobreza, gobernabilidad y seguridad, son los problemas que exponen al país que, si bien deben ser solucionados por el mismo, aunque el origen de algunos de ellos son los factores que hacen a la dominación estructural del mundo, no deben ser útiles para la conveniencia de las políticas de poder.

Tanto las sospechas sobre la sociedad política y la desconfianza en el aparato estatal, como el predominio de "pactos corporativos", dificultan el afianzamiento de una democracia estable en la Argentina. En particular porque las condiciones de persistencia y durabilidad democrática, dependen de los desafíos a los que está sujeta la gobernabilidad<sup>285</sup>. Este es un tema más que importante para reducir la indefensión del país. Sin gobernabilidad, la insatisfacción y el descontento social, aliados a la pobreza, debilitan al Estado de la misma forma que lo hace un escenario de desinstitucionalización en torno a la seguridad del país. Por supuesto que estos problemas repercuten fuertemente en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos externos.

Una de las consecuencias negativas de esta influencia, es la pérdida del control político sobre la toma de decisiones. Dentro de la pérdida en cuestión, está la limitación de la regulación de los desarrollos culturales con países vecinos, o bien de la influencia sobre los mismos. Con crisis de autoridad, el Estado tiene costos significativos en la medida en que la disminución de sus capacidades, paralelamente, es una disminución de los recursos de poder y una reducción de los niveles de participación en las diferentes cuestiones o áreas temáticas internacionales, sobre todo en aquellos circuitos

<sup>283</sup> WALTZ, K., *Teoría...*, *op.cit.*, 143-150.

<sup>284</sup> El narcotráfico, pobreza, corrupción, violencia no estatal y degradación del medio ambiente, son algunos de los asuntos que ponen en duda la autoridad y las capacidades del Estado, cuyas derivaciones, tanto en la política interna como externa, transforman al país en más vulnerable.

<sup>285</sup> Los desafíos latinoamericanos a la gobernabilidad son: a) Cultura inadecuada; b) Estancamiento económico; c) Estructura social polarizada; d) Debilitamiento de la clase media; e) Violencia y narcotráfico; f) Marco internacional cambiante; g) Sistema institucional disfuncional. FRANCO, R. (1995) "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", en Varios Autores, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Universidad de Salamanca, 49-60.

en los que el intercambio social condiciona las relaciones políticas, hasta el punto en el cual el intercambio cultural determina su propia lógica.

De algún modo, siguiendo conceptualmente a Keohane y Nye, la contracción de los espacios de negociación ensancha la distancia entre el escaso poder que se tiene (medido a través de la fragilidad de la política doméstica) y los resultados que se quieren obtener<sup>286</sup>. En el caso argentino significa que el conflicto cultural en la región no implique su retroceso internacional y en especial una perturbación de lo que son las relaciones transnacionales. Esta contracción, desde el punto de vista político, no sólo le quita carácter competitivo al país, sino también la Argentina por la cuestión intercultural asume un "bajo perfil" en las interacciones, tanto regionales como mundiales<sup>287</sup>.

De manera que la precariedad del proceso de toma de decisiones de la Argentina, obra en favor de que desarrollos culturales negativos con países vecinos se tornen confusos y por lo tanto conflictivos, e indirectamente se conviertan en un requisito para la convergencia entre lo que por un lado son los proyectos de políticas de poder y por el otro lo que es la desigualdad estructural del mundo.

Uno de los mecanismos de estas políticas de poder para llevar a cabo sus proyectos (ya sean estos comerciales, diplomáticos o militares) en escenarios periféricos, es el de estimular a las expectativas o intereses de un actor de aquellos escenarios para ir contra otro del mismo contexto. Por lo tanto, cualquier diferencia cultural entre estos actores hace que uno de ellos perciba al conflicto como una instancia posible para satisfacer motivaciones económicas, ideológicas o de poderío<sup>288</sup>. Pero los beneficios más importantes de la excusa cultural para legitimar una motivación que diferencie a un país periférico con respecto a otro de igual condición, son los que obtienen los actores centrales porque sus intereses tienen que ver con las desventajas de quienes, es-

<sup>286</sup> KEOHANE, R. y NYE, J., *op.cit.*, 29.

<sup>287</sup> Tanto el carácter competitivo como el "bajo perfil" en las interacciones, corresponde al sentido conceptual que le da Kenneth Waltz. WALTZ, K., *Teoría...*, *op.cit.*, 119-150.

<sup>288</sup> Es importante tener en cuenta lo que teóricamente Jean-Baptiste Duroselle determina como "los objetos de los conflictos". Las motivaciones económicas, ideológicas o de poderío son el resultado de "todas las categorías de cosas que pueden ser objeto de ambiciones contradictorias", por ejemplo: a) imponer a otro una religión o ideología; b) querer ventajas económicas o no perderlas; c) impedir que otro se vuelva demasiado fuerte; d) defender los derechos o intereses de sus ciudadanos en un país extranjero; e) preservar la dignidad, honor o prestigio; f) sostener un principio o una creencia política. DUROSELLE, J-B. (1998) *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 275-276.

tructuralmente, no tienen un papel activo en los proyectos que estos actores centrales impulsan.

Las diferencias culturales entre países periféricos, devenidas en conflicto, fundamentan esta instancia en la cual se producen "ambiciones contradictorias" de orden económico, ideológico o de poderío, de tal modo que estas diferencias se argumentan como interestatales y por lo tanto se convierten en un movimiento de cuenta y riesgo, cuyo telón de fondo es que estos países, por un lado, no tienen las capacidades decisorias sobre la política mundial y, por el otro, poseen Estados débiles con sociedades de menor desarrollo.

El comienzo del conflicto cultural, en tanto conflicto interestatal, es del tipo de "inicio por maduración"<sup>289</sup>. No es ni más ni menos que una crisis a la que se la absorbe como un pretexto oportuno para desarrollar intereses. Como no hay crisis aislada, a ella se asocian las políticas de poder sobre la base de las condiciones periféricas de actores con poco o nada de poder, que es el caso de la Argentina, configurando en última escala una clara fuente de inestabilidad para el vínculo regional del país y su posición internacional.

Algunos elementos empíricos son suficientes para sospechar que el conflicto cultural en Sudamérica es una variable funcional a las políticas de poder. Sin duda alguna, determinados objetivos comerciales, militares y diplomáticos de estas políticas incluyen a la Argentina para lograr el cumplimiento de los mismos. Tanto las controversias interpretativas en torno a lo que representa la "ciudadanía global" y lo que implican los "espacios sociales transnacionales" compartidos, como así también las tensiones por prejuicios identitarios, son una excusa valiosa para que quienes sostienen aquellos objetivos se apoyen en estas divergencias de la Argentina con países de la región, y en consecuencia, fomenten la "lógica de la rivalidad" analizada por Raymond Aron en

---

<sup>289</sup> Precisamente Duroselle, a través del análisis de las experiencias históricas, distingue el tipo de inicio de conflicto "por maduración" de lo que es el tipo de "inicio por decisión", el cual es de acción artificial, unilateral y exclusivamente del actor gubernamental. El inicio "por maduración", en cambio, deriva de "un ambiente generador de conflicto". La "maduración es un fenómeno económico-social. También es un fenómeno ideológico. Por regla bastante general, los conflictos que surgen por maduración son conflictos ligados al desarrollo del nacionalismo, es decir, a una toma de conciencia creciente de que se pertenece a una comunidad diferente de la que nos rige, a una voluntad creciente de no admitir ya el sometimiento, a una toma de conciencia de lo *insoportable*". *Ibidem*, 273-274.



la lucha natural por el "orden entre las ciudades"<sup>290</sup>.

Las coincidencias de la Argentina con los países de la región sobre mercados, seguridad e integración, no impiden que actores centrales desplacen sus estrategias y gestiones hacia el aprovechamiento de las diferencias no materiales o simbólicas entre sudamericanos, precisamente para reducir o eliminar aquellas coincidencias. Este vínculo es posible en tanto y en cuanto hay heterogeneidad de intereses nacionales y motivaciones distintas en algunos de los países entre los que se encuentra la Argentina, para fundamentar y fortalecer estos intereses. En la práctica intergubernamental de persuadir, la suspensión o la depreciación de las coincidencias en algunas de las cuestiones mencionadas es posible por la prevalencia de los intereses nacionales de cualquiera de los países sudamericanos.

- Lo simbólico como justificación:

Las divergencias culturales surgen como una razón circunstancial para "justificar" alguna que otra motivación del país sudamericano (económica, ideológica o de poderío) que, al mismo tiempo, involuntaria e indirectamente, favorece objetivos que se proponen los actores centrales en la región, sin importar si estos objetivos son coyunturales o bien de largo plazo. La intercesión cultural, en tanto aspecto acelerador de la diferenciación de intereses nacionales con los de países de la región, le modifica a la Argentina su vínculo sudamericano e internacional.

Es posible considerar tres casos en los que los objetivos de actores centrales tienen expectativas en torno al papel que cumple la variable cultural en un proceso de diferenciación de intereses nacionales entre la Argentina y los países de la región<sup>291</sup>:

- La sociedad comercial con Brasil y Chile.
- El proyecto de "seguridad cooperativa".
- El proceso de integración subregional.

<sup>290</sup> Raymond Aron habla de la inevitabilidad de la "lógica de la rivalidad". ARON, R., *op.cit.*, 2:691-704.

<sup>291</sup> Ver: MÜLLER, G. (1995) "Competitividad: uma visão caleidoscópica", *Perspectivas*, San Pablo: UNESP, 37-55.

- La sociedad comercial con Brasil y Chile:

Por cierto que la inserción mundial del actor estatal argentino no depende exclusivamente del intercambio comercial como a veces se suele plantear. Pero es sabido que desde hace décadas la Argentina tiene serios problemas en lo que hace a su comercio exterior. La reducción significativa del mercado tradicional de Europa Occidental en 1974, las políticas proteccionistas de las economías desarrolladas, el endeudamiento externo, la revolución tecnológica iniciada en los setenta, la escasez de inversiones y la pérdida de competitividad internacional al promediar los noventa, son algunos de los hechos y temas que en distintos momentos incidieron, fuertemente, en el sector comercial externo del país. Las hipótesis de conflicto que durante mucho tiempo rigieron la relación de la Argentina con los países vecinos, también fueron negativas para las vinculaciones comerciales.

Pero en los últimos tiempos el crecimiento de la relación comercial de la Argentina con Brasil y Chile ha sido más que importante frente a las dificultades del mercado mundial, entre otras razones, por la retracción de los países de la Unión Europea y del NAFTA, como así también por la inestabilidad de algunas de las economías asiáticas (por ejemplo, las caídas de Tailandia, Corea, Indonesia, Malasia y Hong Kong), sin considerar los problemas de indefinición política de la Organización Mundial de Comercio<sup>292</sup>.

Por supuesto que el flujo comercial con Brasil está muy conectado a la dinámica mercosureana, dinámica que le interesa más a Buenos Aires que a Brasilia, porque las perspectivas del país vecino son más amplias y diversas. De todos modos, no hay

<sup>292</sup> Desde 1998 el incremento de las exportaciones al Mercosur ha sido más que significativo. Durante 1999 y hasta el primer trimestre de 2000, en comparación con la Unión Europea y el Nafta, el aumento de las colocaciones al Mercosur fue todavía más representativo. En el primer trimestre de 2000, las exportaciones al Mercosur crecieron el 24.7% hasta representar el 32.9% del total. Los volúmenes de exportaciones, en 1998, a Brasil llegaron a 7.949 millones de dólares y a Chile a 1.864 millones de dólares, muy por encima del resto de los países latinoamericanos. Del superávit de 3.311 millones de dólares del comercio con la región, 2.050 millones de dólares, es decir el 62% del total, corresponden a los negocios realizados con Brasil (894 millones de dólares) y Chile (1.156 millones de dólares). Con los Estados Unidos el comercio es muy deficitario. Lo mismo con la Unión Europea (en el primer trimestre de 2000, las exportaciones disminuyeron el 9.8%, descenso que significó llegar al 17.8% del total). No obstante cabe señalar que la excepción es el comercio con los Países Bajos que es superavitario. MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION (2000) *Informe Económico. Primer Trimestre de 2000*. Buenos Aires, 97. Con respecto a las indefiniciones de la OMC, es suficiente citar el fracaso de la reunión ministerial celebrada en Seattle en diciembre de 1999.

dudas de que este flujo es el resultado objetivo de una nueva etapa en la relación bilateral argentino-brasileña, a pesar de que son varias las disquisiciones que se pueden realizar en torno a las afinidades y, sobre todo, a las diferencias económicas entre ambos países. También el flujo comercial de la Argentina con Chile está vinculado a una nueva etapa en la relación bilateral entre Buenos Aires y Santiago. En ambos casos la política cumplió un papel relevante y acorde.

La sociedad comercial con Chile y Brasil, no sólo determina superávit, sino también resuelve parcialmente la realidad desventajosa de la Argentina de que en muy pocos mercados está en condiciones de competir. Más allá de los factores y procesos explicativos de esta situación tan particular para el país, lo importante es lo que representan ambos vínculos comerciales, como así también el apoyo político que los sustenta. Precisamente es crucial que las diferencias comerciales, por rutinarias, en algún momento no sean interpretadas a partir de las diferencias culturales, o bien que éstas no contribuyan a minar el apoyo político que necesita el comercio de la Argentina con Chile y Brasil.

No es posible que desde la Argentina las diferencias culturales se conviertan en un recurso para cubrir desaveniencias domésticas, o bien para proyectar sobre el país vecino responsabilidades que no les pertenecen, aunque las apariencias indiquen lo contrario<sup>293</sup>. Tampoco es el caso de que la discusión por diferencias culturales, paralelas a las diferencias comerciales, impulsen la preeminencia de los valores emocionales por sobre los valores prácticos.

La tensión cultural con alguno de los países en cuestión, no puede ser la conexión hacia un proceso de debilitamiento de la sociedad comercial conosureana. La interposición de la "política diplomática" argentina es sobre esta conexión. Es más que fundamental que esta política despeje los roces intersociales y las exacerbaciones culturales endógenas, para vaciar de argumentos y de medios cualquier tentativa contraria al fortalecimiento y consolidación del vínculo bilateral comercial de la Argentina con Chile y Brasil.

---

<sup>293</sup> Sobre el tema de responsabilizar al país vecino, Roberto Lavagna, lo explicita con el problema cultural argentino de sobreexcitar circunstancias adversas y convertirlo a Brasil en "chivo expiatorio" de las fallencias propias. *Clarín*, 14.02.99.



Sin duda que la función de la "política diplomática" está destinada a concretar lo que habitualmente no se realizaba: independizar los negocios de los sentimientos. Esto dicho en el sentido de que la combinación siempre se pone del lado de actores centrales que, precisamente, por razones comerciales buscan quebrar lo existente para "construir" lo que les resulta conveniente a sus intereses. Esta práctica caracteriza a quienes tienen una posición económica ventajosa sobre países como la Argentina.

Las diferencias comerciales de la Argentina con Chile y Brasil no pueden estar sujetas a conductas que revistan de "honor nacional" lo que es un problema de negocios. Las conductas impulsivas escudadas en soportes simbólicos introducen irracionalidad para beneficio de la racionalidad de intereses comerciales que de otro modo no prosperan. No es posible, por ejemplo, que choques comerciales reinstalen estereotipos o etnocentrismos debilitando o poniendo fin a una sociedad de negocios en la que la Argentina está comprometida.

- El proyecto de "seguridad cooperativa":

Acorde con las perspectivas de cambio del concepto de seguridad internacional, la Argentina modificó sustancialmente sus políticas con respecto a defensa nacional y Fuerzas Armadas<sup>294</sup>. Las decisiones y las acciones más importantes de los últimos tiempos en esta área temática, han estado orientadas hacia la formación de un sistema de "seguridad cooperativa" a nivel regional, cuyos avances fueron explicitados en distintos Memorándum de Entendimiento Bilateral de Consulta y Coordinación con países vecinos. En un comienzo, con los países del Mercosur, se establecieron Medidas de Incremento de Confianza (MIC), cuyos objetivos fueron la comunicación e información mutua y permanente entre los Ejecutivos, los ministerios de defensa y las fuerzas armadas de los Estados en cuestión<sup>295</sup>.

<sup>294</sup> Ver: ROJAS ARAVENA, F. (1995) "Paz y seguridad en las Américas", *FLACSO*, Santiago de Chile, 2. FONTANA, A. (1996) "Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano", *Documentos de Trabajo del Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, 16.

<sup>295</sup> Por otra parte, a través de acuerdos bilaterales se realizaron actividades conjuntas entre las marinas y las fuerzas aéreas (por ejemplo, el Programa de Cooperación e Integración Aeronáutica Argentino-Brasileño), como así también se puso en marcha -mediante un convenio multilateral- el AMAS (Área Marítima Atlántico Sur). Pero los Memorándum de Entendimiento Bilateral de Consulta y Coordinación fueron claves para redefinir la política de seguridad regional. La Argentina acordó un instrumento de este tipo con Chile en noviembre de 1995 y con Brasil en abril de 1997.

Sin embargo, a pesar de la transformación de las relaciones interestatales y de las coincidencias militares, por ejemplo con Chile y Brasil, la institucionalización del sistema de "seguridad cooperativa" sólo ha tenido un alto valor retórico en el cual abundan las buenas intenciones políticas y sectoriales y un escaso compromiso por sellar avances concretos y efectivos.

Sin duda que las intenciones tienen que ver con el afianzamiento del vínculo entre la dimensión seguridad y la dimensión económica. Por cierto que la cuestión militar no forma parte del proceso de integración mercosureano, pero no hay dudas de que es un punto de apoyo más que importante para las relaciones comerciales y políticas, sobre todo entre la Argentina y Brasil<sup>296</sup>.

La búsqueda de la anticipación o prevención de eventuales tensiones y conflictos relacionados con la defensa y seguridad es una de las causas principales de la cooperación que sostiene la Argentina con los países de la región. Por supuesto que lo conducente es un mecanismo político de seguridad colectiva regional. No obstante el consenso sobre esta propuesta es muy difícil, principalmente porque el centro del disenso son los intereses nacionales de cada actor, contrastante con lo que supone la "seguridad cooperativa" que es la convergencia hacia un "interés regional"<sup>297</sup>.

En este sentido, los fundamentos y elementos que conformarían el sistema de "seguridad cooperativa" no están dados. Brasil elude profundizar una negociación acerca de

<sup>296</sup> Ver: FERREIRA VIDIGAL, A. (1999) "Las Fuerzas Armadas y la Política de Defensa en el Brasil y en Argentina", en Varios Autores, *Perspectivas. Brasil y Argentina*. IPRI-CARI, 75-96. LLADOS, J. (1999) "Notas sobre el papel de las Fuerzas Armadas Argentinas y Brasileñas", en Varios Autores, *Perspectivas. Brasil y Argentina*. IPRI-CARI, 97-106.

<sup>297</sup> En un contexto multilateral como es la OEA, y en torno a un tema tan espinoso de política hemisférica como es el caso del terrorismo internacional, las coincidencias entre los 34 países americanos reunidos en Mar del Plata en noviembre de 1998, fueron demasiado escasas. Entre los países sudamericanos, en particular, tanto el problema conceptual como las realidades de cada uno y sus diferencias en cuanto a las políticas de seguridad, pusieron de manifiesto que la unificación de criterios, compromisos y acciones sectoriales era un objetivo bastante lejano. Por ejemplo, no es mucho lo que se avanzó desde el acuerdo entre la Argentina, Brasil y Paraguay, de octubre de 1995, en torno a la coordinación de acciones directas sobre la seguridad en la frontera tripartita. Por otra parte, en opinión de Carlos Escudé y Andrés Fontana, el "entorno regional específico" de la Argentina es disímil, pues mientras Buenos Aires está preocupado por el terrorismo como la principal amenaza a su seguridad, al mismo tiempo la Argentina "se encuentra jaqueada por el armamentismo chileno" y "por los intentos brasileños de poner al país políticamente bajo su égida". ESCUDÉ, C. y FONTANA, A. (1998) "Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional", en Jorge Domínguez (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago: Flacso/Diálogo Interamericano, 121-122.

este sistema defensivo<sup>298</sup>. Por su parte, el nivel de insatisfacción de Chile por la designación que el gobierno norteamericano hizo de la Argentina como su sexto país aliado extra OTAN, fue más que representativo de que la relación entre ambos países en la dimensión estratégico-militar, no va más allá de ciertos espacios de cooperación sectorial que por positivos no son del todo concluyentes.

Precisamente, las observaciones de los Estados Unidos a este tipo de proyecto de "seguridad cooperativa" forman parte de una actitud que influye bastante en las vinculaciones que sobre esta cuestión se establecen entre los países sudamericanos. Por supuesto que el argumento básico de Washington es el capítulo de la seguridad militar. El objetivo norteamericano es que las políticas de defensa de los países sudamericanos estén conectadas a la lucha contra el narcotráfico, siendo este tema uno de los más relevantes de la agenda externa de los Estados Unidos proyectada hacia el ámbito interamericano<sup>299</sup>.

El testimonio determinante de la incompatibilidad entre la concepción de seguridad hemisférica de Washington y la política de cooperación sudamericana en materia de defensa, ha sido la implementación del "Plan Colombia" que vincula a Bogotá con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, sobre la base de la ayuda material y de inteligencia de este país a través de 1300 millones de dólares. Esta ayuda, *per se*, reflota el tradicional intervencionismo estadounidense en escenarios latinoamericanos, en este caso, de modo directo contra un problema mundial como es el narcotráfico a partir de la situación doméstica colombiana, e indirectamente contra la guerrilla que controla territorios, poblaciones y dinero transnacional. Como la militarización de la situación colombiana se regionaliza, las posturas de los países sudamericanos tienden a separarse unas de las otras de acuerdo al impacto de esta internacionalización en lo que es la seguridad de cada uno.

Un ejemplo muy claro es el disgusto de Brasil por la presencia militar de los Estados Unidos en la región, por la indeterminación de la lucha en sus fronteras tan extensas y

<sup>298</sup> HIRST, M., *Democracia...*, *op.cit.*, 156-209.

<sup>299</sup> Por ejemplo, desde hace tiempo, el tema de la lucha contra el narcotráfico aparece en la relación bilateral argentino-norteamericana. En especial, las Fuerzas Armadas de la Argentina rechazan la propuesta de los Estados Unidos de involucrarse activamente en los objetivos de eliminación del narcotráfico. BUSSO, A. (1997) "A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR, 74-76.



vulnerables, como así también por la reubicación "productiva" de los grupos narcos y la guerrilla en territorio brasileño que, entre otras cosas, degradaría el medio ambiente<sup>300</sup>.

En algún aspecto Venezuela coincide con la posición de Brasilia. Al mismo tiempo, el gobierno de Caracas también coincide con la preocupación de Ecuador, Perú y Panamá en cuanto a la "africanización" del problema en la medida en que se acentúen los desplazamientos poblacionales -sobre todo ilegales- hacia sus territorios nacionales que, entre otros asuntos, le significan más pobreza, inseguridad, deterioro económico y ahogo financiero. Por otra parte, tanto la Argentina como Chile, si bien están menos preocupados que los citados países, no pueden eludir la condición de "expectantes" frente a los efectos perversos de la crisis colombiana.

Sin duda que la disparidad intrasudamericana en torno al "Plan Colombia" no sólo pone en evidencia la diferencia entre los intereses de cada país, sino también discute seriamente los escasos avances diplomáticos y militares en torno al afianzamiento del sistema de "seguridad cooperativa". Este Plan se inscribe en la persistencia de "una amplia gama de *amenazas a la seguridad* tradicionales y no tradicionales", en la cual se interponen conexiones como, por ejemplo, "entre los intentos por consolidar las políticas democráticas por un lado y el aumento de las tensiones interestatales por el otro"<sup>301</sup>.

La discordia sobre el concepto de seguridad regional en general, y sobre la ayuda norteamericana al gobierno de Bogotá en particular, es un dato que la Argentina acepta sin abandonar la política de cooperación militar y nuclear. Pero, paralelamente, es un dato no prescindible por las implicancias que tiene para la Argentina la generalización de un conflicto regional, subregional o bilateral.

---

<sup>300</sup> A propósito de esta situación, por demás preocupante para la seguridad y diplomacia brasileña, empujó al gobierno de Fernando Cardoso a poner en marcha el denominado "Plan Cobra", cuyo objetivo fundamental es vigilar los más de 1.600 kilómetros de frontera para identificar conexiones con la crisis colombiana.

<sup>301</sup> Por otra parte, Jorge Domínguez señala que "a pesar de la expansión de la práctica de la seguridad cooperativa en América del Sur y América Central, no se tiene todavía un régimen de seguridad cooperativa, es decir, un set de acuerdos sobre las normas, reglas e instituciones para gobernar las relaciones de seguridad entre ellos. Estos países aún están lejos de la creación de una comunidad de seguridad pluralista". DOMINGUEZ, J. (1998) "Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la pos guerra fría", en Jorge Domínguez (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago: Flacso/Diálogo Interamericano, 15-17, 21 y 34.

Como la seguridad de un país está muy vinculada a lo que son sus intereses nacionales, la relación entre lo que es una amenaza externa y lo que es la cultura que sustenta aquellos intereses es bastante fuerte. En consecuencia, la discordia entre los países de la región por la cuestión seguridad no deja de ser una oportunidad para que los objetivos estratégico-militares de países centrales puedan ser satisfechos, sobre todo "estimulando" directa o indirectamente a aquéllos a la defensa de sus intereses nacionales, defensa que obviamente se relaciona con todo lo que tiene de emocional la nación y la conciencia identitaria. El "efecto Colombia" da cuenta de que a partir de la decisión norteamericana de sostener el propósito del gobierno de Andrés Pastrana de erradicar el narcotráfico, aparecieron las divergencias y las especulaciones entre los países sudamericanos, cuya característica frente a la incertidumbre, la duda y la desventaja, ha sido la de refugiarse cada uno en lo que son sus capacidades nacionales individuales.

De manera que uno de los elementos más representativos que subyace a estas divergencias son las diferencias culturales, las cuales adquieren trascendencia al ser utilizadas por algún que otro país sudamericano que decida obtener beneficios económicos, ideológicos o de poderío a costa de instalar un conflicto interestatal bajo el pretexto de aquellas diferencias. Pero más allá de esta posibilidad que puede ser imaginada o no por la conducción política de un país, lo cierto es que una crisis de seguridad bilateral, subregional o regional, mientras se relaciona automáticamente con lo que es la identidad nacional, al mismo tiempo determina desequilibrios y competencias entre sudamericanos, favoreciendo -en última instancia- los objetivos e intereses de actores centrales.

Es básico que la Argentina, para una crisis de seguridad, pueda escindir la cuestión cultural de lo que es un proceso de diferenciación de intereses nacionales con países de la región. Por otra parte, es fundamental sustraerle a cualquier escenario de oposición intersocietal en el que esté la Argentina todo contenido relativo a la seguridad, al menos para que lo simbólico no sea un pretexto o una herramienta de justificación.

- El proceso de integración subregional:

Independientemente del debate sobre el origen, los cambios y los intereses subya-

centes a la construcción del Mercosur, como así también sobre sus limitaciones y fallencias, no hay dudas del valor que tiene esta iniciativa política para las relaciones económicas internacionales de la Argentina.

Tampoco hay dudas de que el Mercosur fortalece al país en la dimensión político-diplomática, principalmente porque favorece la institucionalización de sistemas de cooperación regional, acorde al nuevo tipo de relaciones mundiales y a las nuevas reglas del capital transnacional. De algún modo, desde la pertenencia al Mercosur, la Argentina logra perspectiva política en su vinculación externa. Indudablemente que los intercambios políticos del actor estatal argentino a través de distintas agendas y en diferentes escenarios, tienen otra connotación en la medida en que es uno de los socios mayores de un bloque económico-comercial que alcanzó metas inimaginables hacia fines de los ochenta.

El Mercosur redefinió un espacio geoeconómico, pero también creó un espacio social y político, lo cual presupone la necesidad de la amplitud del proceso de integración mediante el achicamiento de la lógica estatocéntrica y la potenciación de los ámbitos supranacionales<sup>302</sup>. Esta amplitud no sólo reposiciona al Mercosur, sino también a cada uno de los países socios, sobre todo frente a las ventajas de que disponen las sociedades desarrolladas.

Sin embargo, conflictos diversos demoran o paralizan el paso hacia una mayor holgura del Mercosur<sup>303</sup>. Básicamente, las distintas estrategias comerciales y de inversiones entre la Argentina y Brasil, son las que reducen la velocidad de lo que debe ser un proceso de integración<sup>304</sup>. Pero lo que aquí está en cuestión es un problema político que, precisamente, le resta intensidad y estabilidad a la asociación interestatal expo-

<sup>302</sup> Ver: MIRANDA, R. (1997) "Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 13:181-199.

<sup>303</sup> Para Celso Lafer, las disputas económicas no menoscaban la relación estratégica entre la Argentina y Brasil, porque son una consecuencia secundaria de la integración. LAFER, C. (1997) "La problemática argentino-brasileña", *Archivos del Presente*, Bs.As., 8:66. Sin embargo, la experiencia de estos años ha puesto de manifiesto que las marchas y contramarchas, como así también las dilaciones por urgencias e intereses divididos entre los países socios, crearon una atmósfera poco propicia para encauzar el Mercosur hacia la formación de instituciones fuertes, o bien para avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas.

<sup>304</sup> KLAVEREN, A. van (1997) "América Latina: hacia un regionalismo abierto", *Estudios Internacionales*, Santiago: U. de Chile, 117:75.



niéndola a las tensiones y presiones internacionales<sup>305</sup>.

Sin duda que la Argentina, junto a los otros países socios, en todo momento mantiene la actitud de robustecer el Mercosur. No obstante, esta actitud responde a objetivos comunes mínimos de política exterior de cada país subordinados a los intereses económicos y comerciales que animan el proyecto integracionista. Mas esto no elimina las importantes diferencias de política exterior que tiene la Argentina con los países mercosureanos, sobre todo, con Brasil<sup>306</sup>.

Lo mismo sucedería con Chile en el caso de su incorporación plena al proceso en cuestión. Las "alianzas estratégicas", tanto la planteada en 1997 entre la Argentina y Brasil, como la intención del gobierno chileno de Ricardo Lagos de llegar a un acuerdo en este sentido con Buenos Aires, no borran los distintos objetivos y expectativas que sobre el Mercosur tienen cada uno de los tres países. Por un lado basta citar una opinión más que autorizada como la de Celso Lafer<sup>307</sup>. Por otro lado, basta analizar la negociación de la etapa final del acuerdo de libre comercio de Chile con los Estados Unidos.

Con la Primera Cumbre Sudamericana realizada en Brasilia, en agosto de 2000, Bra-

<sup>305</sup> Una de las cuestiones que plantea Roberto Bouzas es que el proceso mercosureano se debate entre lo que es una regionalización y lo que representa el multilateralismo, este último característico de la ALALC y ALADI. Para evitar esta posibilidad, afirma que urge resolver la cuestión institucional que de algún modo le daría el marco adecuado a la regionalización. BOUZAS, R. (1997) "Introducción", en Varios Autores, *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano-Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 24. Por otra parte, aquí hay que tener en cuenta lo que señala Noam Chomsky sobre la "Doctrina Clinton" en cuanto a que la relación de los Estados Unidos con América Latina no sólo debe basarse en la "victoria de la democracia", sino también en "la victoria de los mercados abiertos". CHOMSKY, N. (1996) "Democracia y mercados en el nuevo orden mundial", en Chomsky, N. y Dieterich, H., *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. Bs.As.: UBA, 17. También hay que tener en cuenta otra opinión que se pregunta qué quedará del Mercosur luego de los impactos negativos de la globalización financiera como de la recesión. SCHUTT, D. (1999) "Apuntes sobre escenarios estratégicos de la integración: reflexiones generales y algunos comentarios a propósito del Mercosur", *Contribuciones*, 1:34.

<sup>306</sup> En este sentido es interesante el análisis puntual de Mónica Hirst que, entre otros pasajes de su texto, señala categóricamente que tanto la Argentina como Brasil, "no tienen otra opción sino la de convivir con las consecuencias de las iniciativas unilaterales de cada uno", sobre lo que mucho tiene que ver el dilema de todo proyecto avanzado de integración económica al querer combinar la política regional con la asimetría de poder. HIRST, M. (1999) "La compleja agenda política del Mercosur", en Roett, R. (ed.) *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano/Instituto del Servicio de Exterior de la Nación, 61-62, 66 y 69.

<sup>307</sup> Lafer es muy claro cuando analiza que "el pasaje de la rivalidad a la cooperación no implica ni la abolición de los respectivos intereses nacionales ni la anulación de las diferencias de percepción respecto de las cuestiones regionales y, sobre todo, internacionales". LAFER, C., *op.cit.*, 73.

sil, al liderar la propuesta de crear una zona de libre comercio entre los países de la región sobre la base de la coincidencia entre el Mercosur y la Comunidad Andina, avanzó en torno a la idea económica original del ALCSA, que es uno de sus objetivos políticos como "potencia regional no explícita", para contrabalancear el proyecto norteamericano del ALCA, o en todo caso para negociarlo de acuerdo a las necesidades y prioridades nacionales<sup>308</sup>.

De algún modo, con este consenso sudamericano, Brasil encontró aliados interesantes para una de las premisas de su política exterior, que es la de no estar sujeta más que "a la defensa de principios acordes con los intereses nacionales" y, sobre todo, la de no estar subordinada "a otras potencias, sean chicas o grandes"<sup>309</sup>. Pero el propósito de una zona común sudamericana, que no es otra cosa que la extensión de lo que actualmente es el Mercosur, difiere el tratamiento de algo tan fundamental y básicamente político, como es la profundización de lo existente para luego, entonces sí, producir la ampliación. Al menos esta es la percepción y la necesidad de la Argentina, a pesar de las opiniones que sostienen que el país debe apoyar decididamente el ALCA<sup>310</sup>.

Con la no resolución del problema político de la divergencia de intereses nacionales, en este caso en torno al Mercosur, es posible que cualquier cuestión sobre diferencias culturales entre las sociedades contribuya a convertir la divergencia de intereses en un conflicto interestatal. La cuestión en torno a las diferencias culturales, comúnmente impensada, aporta el sentimiento de lo que es la pertenencia a la nación y, al mismo tiempo, tributa el fundamento social que muchas veces los mismos actores estatales demandan para sostener el conflicto movido por razones económicas, ideológicas o de poderío. Sobre esta instancia, entonces, cuenta la réplica de la Argentina a través tanto de las negociaciones de doble nivel, como de las decisiones tendientes a des-

<sup>308</sup> La coincidencia entre el Mercosur y la Comunidad Andina data de la reunión de ministros de relaciones exteriores de ambos ámbitos llevada a cabo en Montevideo, en noviembre de 1998, en la cual se había decidido negociar y poner en vigencia un acuerdo de libre comercio. Por otra parte, José Guilhaon de Albuquerque, de la Universidad de San Pablo, señaló que "con la Reunión de Presidentes de América del Sur, Itamaraty corona su estrategia de oposición al ALCA" y, por otra parte, "el argumento de Brasil es bastante convincente, ofrecer la apertura de su gran mercado consumidor a los países de la región a cambio de un reconocimiento a su peso natural y su liderazgo". *Página 12*, 01.09.00.

<sup>309</sup> Estas expresiones corresponden al presidente brasileño, Fernando Cardoso, dadas el 1 de setiembre de 2000 en ocasión de la Primera Cumbre realizada en Brasilia.

<sup>310</sup> *La Nación*, 14.12.00

comprimir la politización de alguna que otra cuestión vinculada a las diferencias culturales con países de la región.

### **3. La autoridad estatal sobre las relaciones transnacionales**

A pesar de algunos puntos de vista que sentencian un proceso de "ahuecamiento" del Estado o bien una etapa prolegoménica de su desaparición, y de otros que sostienen el importante impacto que las esferas de autoridad no estatal tienen sobre la sociedad y la economía, no hay dudas de que el actor estatal argentino debe contraer lazos con el crecimiento de lo que son las relaciones transnacionales.

Como la lógica estatal no puede por sí misma resolver las cuestiones ligadas a las relaciones transnacionales, es el Estado el que debe crear las condiciones y los ámbitos apropiados para generar una aproximación constructiva orientada a captar y procesar los problemas, necesidades e intereses culturales que surgen de la vinculación regional de la sociedad civil argentina con otras sociedades.

El proceso de toma de decisiones es un instrumento de conexión política en el cual no sólo la diplomacia convencional se reproduce, sino también que junto a esta se potencia la diplomacia no convencional sobre la base de dos ejes: uno es quebrar el carácter restrictivo que tiene el proceso decisonal para encontrar y mejorar oportunidades de negociación en todas las direcciones posibles. El otro eje es fortalecer la "política diplomática", en tanto desarrollo político destinado a asegurar el doble nivel de negociación en el caso de la progresión crisis-tensión-conflicto cultural. Precisamente ambos ejes tienen que ver con que para el manejo del conflicto cultural que se da en las relaciones transnacionales, no hay "política diplomática" convencional sin una "política diplomática" no convencional.

#### **a) La espacialidad del proceso de toma de decisiones**

Para evitar la politización del conflicto cultural con países de la región, la "política diplomática" argentina tiene un recurso conveniente que es el de extender su gestión sobre lo que son las relaciones transnacionales. Si las dificultades en sociedades culturalmente heterogéneas son serias para diseñar "instituciones que canalicen los con-



flictos dentro de un marco legal de interjuego de intereses", también lo son y en mayor proporción para institucionalizar la armonía sociocultural entre distintos países<sup>311</sup>.

Por lo tanto, el recurso de la Argentina de extender su gestión sobre lo que son las relaciones transnacionales no sólo es conveniente, es un requisito en virtud de los nuevos vínculos de la política exterior con la evolución y el cambio en las relaciones mundiales. De esta forma el eje de la extensión de la gestión sobre las relaciones transnacionales pasa por el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina.

Es una alternativa a lo que es la tradición y las prácticas de la "política diplomática" basadas en la lógica histórica de la dimensión interestatal. Esta modificación sobre la "política diplomática" no sólo implica su vinculación en torno a las cuestiones introducidas por la dimensión transnacional, sino también implica que influya convenientemente acerca de esta. Por ello la viabilización de esta alternativa, aunque paradójicamente sirva para neutralizar el inicio de un conflicto interestatal originado por una tensión cultural, depende de la coherencia de una política de negociación hacia fuera y hacia dentro.

Para sostener esta negociación en el proceso de toma de decisiones, se parte de dos supuestos:

- La "política burocrática" es exigua en cuanto al abordaje de las relaciones transnacionales.
- La "política diplomática" requiere de refuerzos para afrontar lo que son las relaciones transnacionales.

#### **I. La apertura de la "política burocrática"**

La negociación por el control de las diferencias culturales con otro país desplaza los conceptos de soberanía e interdependencia hacia una interacción de doble ámbito, de política doméstica y de política internacional. En esta interacción el aparato decisonal no es una consecuencia de la centralización y concentración del poder estatal, como

---

<sup>311</sup> PRZEWORSKI, A. (ed.) *Democracia sustentable*. Bs.As.: Paidós, 158 y 161.

caracterizó a los países latinoamericanos en el pasado<sup>312</sup>.

Por lo tanto, si bien la Cancillería obviamente conserva el manejo de la relación externa, no es como antes la "única y gran negociadora", pues con la política doméstica forma parte de un entramado inescindible de interacciones y de decisiones. La negociación de la Cancillería hacia fuera del país, es un aspecto de la negociación que también se da con la política doméstica hacia adentro, a propósito de los cambios e influencias provenientes desde el contexto externo<sup>313</sup>.

Por supuesto que en el proceso de toma de decisiones hay distintos tipos de relación entre los actores que vinculan la situación nacional con la internacional<sup>314</sup>. Pero en el nivel de política doméstica se dan condiciones específicas en torno a la cuestión cultural que tienen como telón de fondo su conexión con lo externo.

Una condición es la relación interburocrática entre la Cancillería y el Ministerio de Educación de la Nación. Sin duda alguna que esta relación interburocrática es un intercambio político importante, porque los intereses gubernamentales son diferentes, ya que una realidad es la naturaleza de la cuestión educacional que lleva al Ministerio de Educación a generar decisiones de impacto internacional, y otra es la realidad del nivel de prioridad que ocupa la citada cuestión en la toma de decisiones de la Cancillería, sobre todo en un espectro de crisis con otro país<sup>315</sup>.

<sup>312</sup> KLAVEREN, A. van (1984) "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas", en Varios Autores, *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 43. William Hazleton señala que "en períodos de crisis el grupo de toma de decisiones es generalmente más pequeño, compuesto de funcionarios en los niveles más altos, dotado de mayor autonomía decisional y menos limitado por presiones burocráticas u otras externas al grupo". Si esto fue así en países desarrollados, con tradición democrática, por supuesto que en los países latinoamericanos en épocas de crisis, la toma de decisiones estuvo concentrada en un mismo poder. HAZLETON, W. (1987) "Los procesos de decisión y las políticas exteriores", en Wilhelmy, M. (ed.) *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 27.

<sup>313</sup> Varios autores coinciden en la "centralidad" de la política doméstica. KAHLER, M. (2000) "Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization", *International Organization*, 54/3:661-683.

<sup>314</sup> No hay desvinculación entre el ámbito interno y el ámbito externo, como tampoco hay una oposición entre lo que pueden ser ámbitos disímiles. Hay una complementación entre la política nacional y la situación externa, como así también una suerte de simbiosis entre las estructuras burocráticas y los hacedores gubernamentales de las distintas políticas. HOFFMANN, S., *op.cit.*, 259-278.

<sup>315</sup> El intercambio político representa, entre otras cosas, la información que, desde el punto de vista sistémico, abarca la retroalimentación entre las distintas "autoridades" gubernamentales. EASTON, D. (1973) "Categorías para el análisis sistémico de la política", en David Easton (ed.), *Enfoques sobre teoría política*. Bs.As.: Amorrortu, 228.

Lo que está claro en esta relación es que la responsabilidad de la política sectorial del área educativa es proporcionalmente muy menor a la de la "política de Cancillería", con respecto a la reducción o eliminación del conflicto cultural con otro país como causa de un eventual deterioro internacional de la Argentina. Por ejemplo, la capacidad reactiva del país ante desarrollos culturales negativos, independientes del ámbito de convivencia determinado por las reglas y procedimientos del régimen internacional educativo del Mercosur, es un atributo de la diplomacia.

Básicamente es la "política de Cancillería", en tanto "política burocrática", la que proyecta la decisión del Estado como actor internacional. Cabe entonces que la Cancillería absorba los intereses de la cuestión educacional porque es ella la que en este espacio de transacción política lidera el proceso de toma de decisiones.

La "política burocrática", tal cual la modeliza Graham Allison en lo que es el proceso de toma de decisiones, corresponde naturalmente a la Cancillería que de algún modo unifica, y al mismo tiempo legitima, los compromisos, acciones e intereses particulares<sup>316</sup>. Lo mismo ocurre con la participación de los ministerios del Interior y de Defensa a través de cualquiera de sus dependencias, como por ejemplo la Dirección Nacional de Migraciones perteneciente al área política y tan ligada a las relaciones intersociales e internacionales.

En la dinámica intragubernamental, la Cancillería es la que capitaliza lo que otros actores burocráticos "trasladan" como demanda política desde sus roles y funciones. Técnicamente la "política burocrática" del Ministerio de Relaciones Exteriores, es la que más aporta al mayor de los espacios del aparato decisonal del Estado, destinado a las vinculaciones internacionales.

Por la internacionalización de la cuestión educacional en general, y por las diferencias culturales con países de la región en particular, la Cancillería no desplaza actores ni anula acciones. El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la perspectiva de la espe-

<sup>316</sup> Entre otros aspectos, Graham Allison expresa que la política burocrática es una trama "de decisiones, acciones y políticas particulares". En especial, "las decisiones y acciones de los gobiernos son resultantes políticas intranacionales". Se entiende por "resultantes políticas" que no hay elección de alternativas, hay compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios con intereses diversos e influencias asimétricas. ALLISON, G. (1971) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 162.



cificidad, que no es ni más ni menos que la posibilidad de "valorar" las necesidades y los planteos que cada actor gubernamental trata de vehicular, de acuerdo a las restricciones y condiciones dadas en el nivel bilateral, subregional o internacional. En el predominio de las relaciones transnacionales, el caudal de problemas y acciones de distintos actores gubernamentales es, cuantitativamente, más importante que el de la Cancillería. Pero aquel caudal, en la medida en que las relaciones transnacionales e interdependientes rozan las relaciones interestatales, automáticamente, queda subordinado al control decisional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, por encima de la perspectiva de la especificidad de la Cancillería, como así también de su prominencia en las decisiones vinculadas a lo interno-externo, está claro que las relaciones transnacionales crean ámbitos y asuntos que superan ampliamente los manejos de la "política burocrática". Por cierto, la "política burocrática" tiene una responsabilidad funcional en lo que es el actor estatal, y como tal el Ministerio de Relaciones Exteriores es proveedor de insumos a la conducción gubernamental del país, pero la "política burocrática" no es sinónimo de "política diplomática", ni es la única que resuelve esta política.

En consecuencia, la clave no sólo es la apertura de la "política burocrática" que significa su propia desmitificación como única vía autorizada para el tratamiento de los asuntos externos, sino también que la misma fortalezca un espacio más amplio para decidir sobre estos asuntos que es el de la "política diplomática".

Este aporte no es otro más que el de sumar refuerzos políticos y sociales al proceso de toma de decisiones, lo cual indirectamente y en última instancia lleva a poner bajo gestión de la Cancillería las aspiraciones y los intereses de quienes se mueven en el marco de las relaciones transnacionales y que a menudo desconocen la complejidad de las relaciones interestatales.

## **ii. El anclaje en la sociedad civil**

Como la Cancillería no puede resolver aisladamente las situaciones transnacionales, tampoco puede resolver en un proceso decisional independiente el conjunto de aspiraciones e intereses de actores involucrados en estas situaciones no comunes para lo

que es la costumbre de la diplomacia argentina. Un espacio que quiebra con el aislamiento de la "política burocrática" es el que se construye desde la relación institucional y jerárquica entre el Ejecutivo y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo esta relación, por las prácticas y las resultantes, es política más que institucional: es otra condición que se da en el nivel de negociación doméstica que circunscribe enormemente a la Cancillería, hasta el punto en el cual la capacidad de iniciativa de la que habla Alberto van Klaveren, tiene que ver con el Ejecutivo más que con el Ministerio de Relaciones Exteriores por el papel que desempeña en lo que es la "política democrática"<sup>317</sup>.

No hay dudas de que el Ejecutivo es la "unidad última de decisión". La subordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores a la conducción política del Ejecutivo, es incuestionable. Por supuesto que más allá del aspecto formal que indica que de por sí la Cancillería reporta al poder político, la misma está sustancialmente comprometida en su sujeción al Ejecutivo. No obstante es importante señalar que el Ejecutivo no puede prescindir de la "política burocrática", por cuanto la misma orienta la capacidad de negociación del país en todo lo que es la relación externa<sup>318</sup>.

Es más que válido entonces que la "política democrática" se apoye en la profesionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores. La diplomacia regional, por ejemplo, así como es una consecuencia de la voluntad política, también es una consecuencia de los procesos de gestión en los que el Palacio San Martín participa rutinariamente en calidad de principal responsable de la obtención de la información pertinente y de la implementación de las acciones específicas. De manera que no hay que descartar que una decisión sólida y eficiente del Ejecutivo sobre una cuestión tan compleja y variable como son las relaciones interculturales, se vincule estrechamente con los insumos provistos por la Cancillería.

<sup>317</sup> KLAVEREN, A. van (1990) "Democratización y modernización de la política exterior en Argentina, Brasil y Uruguay", *Institut für Politische Wissenschaft, Universität de Heidelberg-AIETI*.

<sup>318</sup> "La diplomacia en el plano externo depende fundamentalmente de la capacidad de negociación interna entre los intereses diferencialmente afectados, algo que escapa al área de Cancillería, ya que remite la cuestión a la órbita de la dirección política del Estado". RUSSELL, R. (1990) "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en Varios Autores, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 273.

En la toma de decisiones de la política exterior argentina de los últimos tiempos, la relación entre el Ejecutivo y el Ministerio de Relaciones Exteriores fue importante en cuanto a los distintos objetivos y estrategias que el país se fue planteando para su inserción y comportamiento internacionales. Por ejemplo, el gobierno de Raúl Alfonsín entendió que la política exterior y la estructura ministerial eran un instrumento indispensable para reinsertar a la Argentina en el mundo, tanto por el aislamiento internacional en el que se encontraba dada la violación de los derechos humanos perpetrada por el régimen militar de 1976, como por la imprevisibilidad del país luego de haber decidido recuperar bélicamente a las Islas Malvinas en 1982.

También el gobierno de Carlos Menem subordinó la política exterior y la Cancillería a las necesidades gubernamentales de reestructurar la economía argentina y lograr la estabilidad monetaria, como así también de alcanzar una mejor relación con la banca privada acreedora y las instituciones multilaterales de crédito, caso Fondo Monetario Internacional<sup>319</sup>.

Vale señalar -asimismo- que a través de la relación entre el Ejecutivo y el Ministerio de Relaciones Exteriores se pusieron de manifiesto determinados conflictos interburocráticos de la Cancillería, los cuales testimoniaron que el proceso decisional estaba expuesto a una mayor apertura política. Por ejemplo, las discrepancias que tuvo el Palacio San Martín con el Ministerio de Economía durante 1993 y 1994, transformaron al Ejecutivo en árbitro de la situación. Sobre todo en 1994, por los bloques comerciales se cruzaron preferencias estratégicas entre la Cancillería y el Ministerio de Economía. El canciller Guido Di Tella consideraba que a pesar de los problemas con Brasil, lo mejor para la Argentina era apuntalar el Mercosur. En cambio, el ministro Domingo Cavallo, si bien coincidía en impulsar el proyecto del Mercosur, aunque bajo el requisito de sostener "planes de estabilización" en las economías de los países socios y la "armonización de las políticas macro", al mismo tiempo proponía insistir en el ingreso argentino al NAFTA.

También es posible citar inconvenientes intraburocráticos en la Cancillería que eran saldados por el Ejecutivo, como fue el caso de las diferencias decisionales entre Di

---

<sup>319</sup> MIRANDA, R. (1994) "Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 7:101-111.



Tella y la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, la cual en los últimos tiempos se había hecho eco de los reclamos y las propuestas de sectores productivos y exportadores a propósito de las dificultades y controversias suscitadas en el contexto del Mercosur.

Sin embargo, una relación que brotó con fuerza como derivación de las crisis comerciales, políticas y diplomáticas, fue la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, vínculo más político y contundente que la relación entre el Ejecutivo y la Cancillería y, por supuesto, de una mayor representación de lo que es la "política democrática".

La relación más intensa y estable entre el Ejecutivo y el Congreso, no sólo rompió con la historia de la participación escasa o nula del actor legislativo en el proceso de toma de decisiones de los asuntos externos, sino también amplió los espacios de este proceso al incorporarse, de modo directo y transparente, las demandas políticas y sociales sobre los temas internacionales de la Argentina<sup>320</sup>. En esta relación, que en gran medida define la "política democrática", es en la que más se institucionalizan los problemas y los requerimientos de distintos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Precisamente es el espacio que no cubre la "política burocrática". O bien es el espacio en el cual esta política se hace eco de las demandas que le formulan de modo indirecto otros actores gubernamentales a través de distintos mecanismos de presión y desempeñando una suerte de rol de "comisionistas" de la sociedad civil<sup>321</sup>.

Pero la "política burocrática" es un micro-ámbito de lucha de objetivos e intereses en el cual los vinculados a actores sociales no tienen muchas posibilidades de ser tenidos en cuenta. En cambio, la "política democrática", que surge del vínculo del Legislativo con el Ejecutivo, es un macro-ámbito en el que se multiplican los objetivos e intereses

<sup>320</sup> Hay una tendencia hacia "la búsqueda de fórmulas de cooperación entre el presidente y el Congreso". Por otra parte, a pesar de contrariedades políticas y desprestigios sociales, vale tener en cuenta que "el Congreso no pierde su capacidad de fiscalización y control legislativo. Asimismo cumple con una función representativa, orientada a la satisfacción de demandas de tipo clientelar, particularista o parroquial, que en general son vistas despectivamente pero son parte de las relaciones que mantienen los legisladores con el tejido social". MUSTAPIC, A.M. (1999) "Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina y Brasil", en Varios Autores, *Perspectivas. Brasil y Argentina*. IPRI-CARI, 74.

<sup>321</sup> Se trata de revertir lo que varios politólogos señalan con un sesgo de preocupación por cuanto "en muchas democracias nuevas es escasa la estructuración de intereses; los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones representativas son débiles; y al mismo tiempo no existen parlamentos que funcionen, instituciones judiciales autónomas u órganos de supervisión". PRZEWORSKI, A., *op.cit.*, 98.

de actores sociales. Por cierto que la composición de fuerzas políticas en relación a oficialismo y oposición, como el contraste entre lo que son los "tiempos parlamentarios" y lo que son los de la gestión presidencial, suelen ser un obstáculo en la relación entre el Ejecutivo y el Congreso. Aunque también es cierto que el Congreso representa una instancia institucional de discusión y de consenso entre las diferentes esferas de autoridad, tanto de las nacionales como de las transnacionales con predicamento doméstico<sup>322</sup>.

Por lo que representan las diferencias culturales en la región y, por sobre todos los aspectos, por las derivaciones de su asociación con otras variables, es indudable que uno de los pilares fundamentales de la política interna con carga internacional, en cuestiones tan sensibles como la identidad nacional y la nacionalidad, sea la relación entre el Ejecutivo y el Congreso. En este sentido, es clave que el Legislativo capitalice lo que otros actores no absorben porque no quieren o no pueden, en particular, los intercambios sociales no materiales, es decir, los intercambios simbólicos y referidos a las relaciones de significación, tanto individuales como colectivas, que se dan en un marco espacial y temporal.

Como la función del Congreso es influir en la toma de decisiones de las relaciones exteriores, está claro que el interlocutor válido y principal del Legislativo es la misma sociedad civil, sobre todo en la cuestión intercultural a través de la cual se abre un espacio diferente al que puede ofrecer la "política burocrática"<sup>323</sup>. Por lo tanto, como es válido que la "política democrática" se apoye en la "política burocrática" en tanto y en cuanto hace a la mejor gestión de la "política diplomática", paralelamente es necesario que los objetivos e intereses culturales sean una parte inescindible de lo que es esta política estatal.

### iii. La participación subnacional

En los últimos tiempos, el Congreso logró espacios importantes en el proceso de toma de decisiones de la Argentina sobre asuntos referidos a las relaciones exteriores. Es

<sup>322</sup> Ver: TOURAINE, A. (1996) "Seis hipótesis sobre América Latina", *Archivos del Presente*, 6.

<sup>323</sup> "Es claro que el principal rol del Congreso es el de *influir* en el proceso decisorio de la política exterior y no el de *adoptar* decisiones, dado que actúa con mucha menos asiduidad que el Ejecutivo -y por razones obvias- en calidad de *unidad última de decisión*, aunque cumple ese papel, por ejemplo, cuando aprueba un Tratado". RUSSELL, R., "El proceso de...", *op.cit.*, 267.

posible citar dos casos muy claros sobre la injerencia del Legislativo en lo que es la negociación hacia fuera. Uno es el caso de la delimitación territorial que con Chile se mantenía en torno a los denominados Hielos Continentales. En verdad, en 1997, el Legislativo paralizó un proceso diplomático a través del cual los Ejecutivos de ambos países habían establecido el trazado de una línea poligonal sobre el territorio en litigio.

El otro caso en cuestión, fue cuando el Congreso discutió y legisló sobre "Patentes Medicinales" (1995) y sobre "Confidencialidad de los Inventos" (1997), desafiando y distanciándose de los proyectos del Ejecutivo, de las presiones del Departamento de Comercio de los Estados Unidos como así también de los laboratorios extranjeros, siguiendo las pautas dispuestas por la Organización Mundial de Comercio<sup>324</sup>.

Estos casos disímiles entre sí en cuanto a la cuestión que entendían, como también en cuanto a los procedimientos empleados, no fueron los únicos en los que el Congreso trató de influir en materia de toma de decisiones de las relaciones exteriores. Los problemas suscitados con Brasil en el marco del Mercosur a través de las controversias comerciales, por ejemplo, tanto sobre el azúcar en 1997, como sobre el calzado, arroz y soja en 1999, empujaron al Legislativo a hacerse eco de las inquietudes y protestas de actores subestatales (provincias del noroeste) y subnacionales (asociaciones de productores y de trabajadores locales).

Por un lado, que el Legislativo considerara más sustancial que formalmente las presiones e influencias de actores subestatales, por caso las provincias, lo transformó al Congreso en una palanca básica para la discusión tanto de la vinculación de lo local con los procesos transnacionales, como de las tensiones entre actores subnacionales y similares de sociedades de países vecinos. La centralidad del Legislativo en estos temas, tiene que ver con requerimientos propios de la sociedad civil a través de los distintos grupos sociales que la conforman a nivel subnacional, requerimientos que difícilmente son incorporados por la "política burocrática", a excepción de que ello ocurra durante una situación de crisis externa.

Por otra parte esta relación del Congreso, tanto con la sociedad civil a nivel subnacio-

<sup>324</sup> MIRANDA, R. (1998) "Coincidencias, divergencias y persistencias en un año de política exterior argentina", en *Anuario 1998 en Relaciones Internacionales*. La Plata: IRI-UNLP, 551-557.



nal, como con los actores subestatales, es otro espacio del proceso decisorio en el cual la "política democrática" se complementa mediante la "política federal", que no es otra cosa que una cuña institucional de refuerzo para las relaciones exteriores. Por supuesto que la incidencia de la "política democrática" sobre la "política diplomática" trasladando lo que constituye la "política federal" es viable. Pero también es viable la influencia directa de la "política federal" sobre la formulación e implementación de la "política diplomática".

Esta "política federal", coherente con la función de influir que desempeña el Legislativo en el proceso decisorio de los asuntos externos, reconoce y al mismo tiempo introduce las esferas de autoridad provincial y municipal, tanto estatales como no estatales<sup>325</sup>. Esta acción no sólo es clave en el nivel doméstico por la participación y el compromiso de estos actores, sino también en la relación entre el Ejecutivo y la Cancillería, principalmente porque la "política burocrática" entiende, representa y porta la vinculación externa en su más amplio sentido.

Básicamente, la "política federal" adquiere una importancia desconocida como consecuencia de las vinculaciones entre las distintas esferas de autoridad y los "espacios sociales transnacionales", vinculaciones que se producen en áreas de frontera o en ámbitos de impacto migratorio y en los cuales los intercambios materiales tienen como telón de fondo las diferencias simbólicas. Por esta realidad, cada vez más densa, resulta imposible negar la contribución subestatal y subnacional a la convergencia decisoria, en tanto evita el desplazamiento de los vínculos e interacciones transnacionales hacia consecuencias interestatales no queridas.

Por otro lado, en la relación cada vez más fluida de la sociedad civil con el Estado en detrimento de la intersección de la sociedad política, el Congreso es el que tiende a ocupar un lugar destacado en el marco de "lo público", porque desde su sesgo institucional "habilita" a los grupos sociales a través del contacto frecuente y de la comunicación abierta, ilimitada y menos comprometida de la que tienen otros actores estatales. Esta situación, en el nivel de la política doméstica, convierte al Legislativo en otra de

<sup>325</sup> Ver: COLACRAI, M. y ZUBELZU, G. (1994) "Las provincias y sus relaciones externas: ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR.

las condiciones específicas para que estén presentes las presiones e influencias en torno a las decisiones que se adopten sobre las relaciones intersociales e interculturales de la Argentina.

#### **b) De la pluralidad a la unidad**

No hay duda de que la armonización de los intereses culturales del país con los derechos de ciudadanía, pasa por la relación entre el Congreso y la sociedad civil. Pero la absorción nacional de la "ciudadanía global", si bien es tema de "política democrática" por la concepción moderna sobre la libertad y justicia, simultáneamente es tema de "política burocrática" de la Cancillería por el carácter transnacional de aquella ciudadanía y de las diferencias que se dan en las relaciones intrarregionales, a propósito de las interpretaciones que al respecto realiza cada país en particular.

La relación entre el Congreso y la sociedad civil es esencialmente política, no así la naturaleza de la relación entre el Congreso y el Ministerio de Relaciones Exteriores que es de tipo institucional. Esto quiere decir que es la Cancillería, en tanto organización ejecutiva, la que controla el campo de las acciones, más allá de las coincidencias y disparidades que pueda tener con el Legislativo alrededor de las decisiones finales que naturalmente están en manos del Ejecutivo<sup>326</sup>.

No hay incompatibilidad ni competencia entre lo que procesa el Congreso y lo que desarrolla el Palacio San Martín. La dirección de lo que la Cancillería determina como su política hacia fuera, tiene la carga del proceso doméstico en el cual los problemas, necesidades e influencias de la sociedad civil están en el centro de los acuerdos interinstitucionales vinculados a la cuestión cultural, como por ejemplo en la relación entre actores subnacionales y subestatales y el Legislativo. Sobre todo porque la sociedad civil es el actor básico en el que las identidades y los intereses tienen un tiempo y adquieren una forma, como así también un contenido y un sentido<sup>327</sup>.

Además, la sociedad, los distintos grupos sociales y el ciudadano, así como son reci-

<sup>326</sup> RUSSELL, R., *"El proceso de...", op.cit.*, 255 y 273.

<sup>327</sup> De los tres parámetros que propone James Rosenau en su modelo de la turbulencia, la sociedad civil forma parte del macro nivel en el cual "la lógica de gobierno no necesariamente sigue líneas jerárquicas, y en que las dimensiones espacial y temporal están muy confundidas". ROSENAU, J., *op.cit.*, 28-29 y 44.

piendarios de diferenciaciones a través de los diversos grados adaptativos de los que, deseándolo o no, formaron parte por determinaciones socioeconómicas y socioculturales, también son externalizadores —voluntarios o no— de cualidades de distinción mediante manifestaciones simbólicas o mediante un conjunto de significados de pertenencia en el cual pesan variados tipos de desigualdad. Precisamente en el plano interno, los acuerdos interinstitucionales están enmarcados en lo que representa o sugiere el contexto externo, sobre cuya gestión tiene primacía el Ejecutivo con el apoyo de la “política burocrática” del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el nivel de política doméstica, todas las condiciones del proceso de toma de decisiones referidas a la conexión externa de la cuestión cultural, de un modo u otro, están contenidas por el Ejecutivo y la Cancillería. Al mismo tiempo, los distintos tipos de relación entre los actores, desde la expresión más limitada aunque no por ello menos importante como es la relación interburocrática entre la Cancillería y el Ministerio de Educación de la Nación, hasta la instancia de mayor relación política como es la relación entre la sociedad civil y el Congreso, pasando por las vinculaciones entre el Ejecutivo y la Cancillería, el Legislativo y el Ejecutivo, los actores subnacionales y el Congreso, la sociedad civil y el Ejecutivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y los actores subestatales, el Legislativo y la Cancillería, están indefectiblemente conectados a las modificaciones y a los procesos internacionales<sup>328</sup>. En esta vinculación de la situación nacional con el contexto externo, hay más de un “linkage” en cualquiera de los tipos teóricamente conocidos, como así también hay numerosas redes de comunicación e interacción que movilizan valores culturales en lo que son las relaciones inter-sociales.

Es sabido que los “linkage” se dan, fundamentalmente, en la dimensión económica dada la potencia que cobró la globalización comercial y financiera de los noventa. En general, la vinculación es de tipo reactivo, precisamente por la condición periférica y la vulnerabilidad externa de la Argentina que, por otra parte, la aleja de la posibilidad de realizar acciones de tipo emulativo. En cambio, el “linkage” del que la Argentina puede ser activa y al mismo tiempo pasiva es de tipo penetrativo, por cuanto actores transnacionales de sesgo ideológico-cultural influyen sobre su vida doméstica y paralelamente la comprometen para actuar sobre sociedades vecinas.

<sup>328</sup> Ver: KLAVEREN, A. van, *“Democratización y...”, op.cit.*



Este aspecto es más que básico en lo que es el conjunto del proceso de toma de decisiones. Sobre todo por los valores que produce, sostiene y maneja la sociedad civil. En el doble nivel de la negociación por el control de las diferencias culturales con los países de la región, el que corresponde al internacional es el que constriñe al actor estatal argentino a tener coherencia hacia fuera, a partir de la legitimación desde dentro, es decir desde la misma política interna<sup>329</sup>.

La función política del actor estatal argentino en relación con otros países es la de maximizar de la mejor forma posible los intereses identitarios y simbólicos de la sociedad civil en respuesta a las presiones, expectativas y demandas que ésta formula. Esto implica ajustar los objetivos y prácticas autonomistas, tanto a la valoración de lo que significa la integración subregional y los sistemas de cooperación a través de regímenes internacionales, como a los cambios que se introducen a través de los "espacios sociales transnacionales", los derechos del "individuo global" y las tensiones que por prejuicios se generan entre sociedades vecinas<sup>330</sup>.

La eficacia de esta función política no depende tanto del diseño y planificación gubernamentales, según suele proponerse con ánimo organicista centrado en lo que es una "secuencia racional de decisión", como sí depende más del desarrollo de acciones de articulación entre actores e intereses diversos. El diseño y planificación gubernamentales no es un desarrollo político suficiente porque -entre otros aspectos- no tiene negociación y carece de oportunidades para redistribuir poder. En todo caso es un medio para optimizar el mencionado desarrollo de acciones de articulación y en consecuencia alejar elementos que hacen a un escenario conflictivo. Es la "política diplomática" la que debe sintetizar estas acciones favoreciendo la participación y el compromiso de los actores que correspondan, principalmente para que estén representados intereses identitarios y expectativas culturales heterogéneas.

Con esa idea sobre la "política diplomática" se descarta la política clásica de encapsular la vinculación externa al proyecto y a la contingencia de un gobierno, práctica

<sup>329</sup> Ver: KAHLER, M., *op.cit.*, 683. RISSE, T., *op.cit.*, 374.

<sup>330</sup> Hay que tener en cuenta que en la revisión que hace Puig de la autonomía heterodoxa, considera que la relación de los objetivos y prácticas autonomistas con la dependencia política, supone aceptar para la reversión de esta, la racionalidad suma cero en la viabilidad internacional del país. Ver: PUIG, J.C. (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Varios Autores, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

que -por otra parte- hace tiempo que por varias razones perdió vigencia en la Argentina, al menos como única opción<sup>331</sup>. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que el desarrollo de acciones de articulación no contraría al gobierno que, a través de los niveles superiores del aparato decisonal, formule metas y actividades de política pública sobre las relaciones interculturales y que, paralelamente, las implemente de manera discrecional.

Pero evidentemente esto no es todo. Tampoco es todo el consenso entre el oficialismo y la oposición política. Las decisiones que surgen de este acuerdo no aseguran la representatividad de los intereses culturales, ni la sustanciación efectiva o fiel de aquellas decisiones tal cual fueron enhebradas desde las máximas estructuras políticas y gubernamentales.

De la misma forma que la "política burocrática" ya no puede resolver todos los problemas que surgen de la vastedad multidimensional de los procesos de integración y de los regímenes internacionales, como no puede resolver -diplomáticamente- los numerosos y variados cambios que acopla la lógica transnacional, tampoco la "política democrática" constreñida al juego transaccional entre el Ejecutivo y el Legislativo, es concluyente para manejar la carga de los sistemas de cooperación y las modificaciones externas que se mueven en circuitos no interestatales.

Por un lado, la sociedad política como tal tiende a "corporativizarse" acentuando sus distancias con respecto a la sociedad civil<sup>332</sup>. El resultado es que las decisiones suelen no recompensar las aspiraciones de la sociedad civil, hasta el punto en el que en ocasiones son contrarias a las necesidades y a los requerimientos que formulan distintos grupos sociales<sup>333</sup>. Por otro lado, la burocratización que se da a través de la implementación de las políticas públicas, a menudo profundizan la separación de esta de

<sup>331</sup> Históricamente la política exterior argentina estuvo reservada primero, a los cuadros burocráticos enquistados en la Cancillería, y luego a la voluntad excluyente de cada gobierno en particular. Los conflictos en torno al diseño y a la implementación de la política exterior, sobre todo entre 1946 y 1983, estuvieron centrados -únicamente- entre el Ejecutivo y los cuadros burocráticos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>332</sup> PRZEWORSKI, A., *op.cit.*, 159-161.

<sup>333</sup> Ver: SCHMITTER, P. (1985) "Neocorporatismo y Estado", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31:47-78. MARQUES-PEREIRA, B. (1999) "Corporativismo societal y corporativismo de Estado: dos modos de intercambio político", *Foro Internacional*, 1:93-115.

los problemas y demandas de la sociedad civil y del ciudadano<sup>334</sup>. Uno y otro aspecto le quitan a la sociedad política, en este caso enmarcada en el Ejecutivo y el Legislativo, representatividad absoluta de lo que es la "política democrática".

También, con la premisa de que la "política diplomática" impulse el desarrollo de acciones de articulación de actores e intereses ligados a la cuestión cultural, estatales, no estatales y subnacionales, todos con algún grado de inserción, competencia y responsabilidad transnacionales, se excluye la idea de la política institucional, en tanto política de Estado. Esta política es un resultado positivo del intercambio democrático, pero es sólo un aspecto del doble nivel de negociación porque en el caso de la crisis cultural, ya sea producida internamente, ya sea proveniente del contexto externo, está lejos de cumplir con dos de sus fundamentos principales que son la continuidad y la anticipación.

El protagonismo transnacional de la sociedad civil y la internacionalización del ciudadano, como así también la naturaleza del cambio en las relaciones intersociales e intersubjetivas, exceden sobradamente la convencionalidad que emplean los actores gubernamentales en la dimensión diplomática. Las limitaciones de la sociedad política, por otra parte tan patentes ante las modificaciones globales, en particular las que pertenecen al campo desregulado de las relaciones mundiales y que se caracterizan por tener velocidades insospechadas, son las que plantean una apertura significativa del proceso de toma de decisiones, en lugar de la costumbre de introducir la realidad en los moldes gubernamentales y burocráticos, planificados o institucionalizados.

El desarrollo de las acciones de articulación es un desarrollo político indispensable. Este desarrollo no se agota en la transacción política como tampoco en la práctica de su autolegitimación. Más allá de las circunstancias que originan resultantes muy puntuales, el sólo ejercicio sistemático de articular objetivos e intereses de actores distintos, como por ejemplo entre la sociedad civil y el Legislativo, se convierte en un punto de apoyo de lo que es la "política diplomática". Este proceso de no convencionalidad representa conectar la negociación a nivel doméstico con lo que es la negociación

<sup>334</sup> Ver: FRANK, A. y FUENTES, M. (1989) "Diez tesis acerca de los movimientos sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, 4:21-44. BÉJAR, H. (1989) "La cultura del individualismo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 46:51-80.



hacia fuera.

Por otra parte, el éxito de la convencionalidad diplomática tanto del Ejecutivo como de la Cancillería, responsables del vínculo de la Argentina con las variables internacionales, se sostiene porque la negociación hacia fuera tiene el soporte de la convergencia de los intereses identitarios y culturales debatidos internamente. Los distintos mensajes tanto de la "política democrática" como de la "política federal", condensados en la "política diplomática", no son ni más ni menos que la extensión del manejo de las relaciones interestatales hacia el campo de las relaciones transnacionales, sin perturbar estas y al mismo tiempo preservando la buena vecindad con los países de la región.

En este sentido, la "política diplomática" cuenta con elementos tangibles de la realidad cultural argentina para influir y monitorear las relaciones intersociales del país con los vecinos. De manera que como son elementos vinculados a la lógica transnacional, son herramientas de negociación de que dispone la "política diplomática" que evitarían la peor de las consecuencias: la politización de una discordia cultural. Como esta politización es posible en un "linkage" de tipo penetrativo, es decir de generador de escenarios de oposición intersocietal entre vecinos, la "política diplomática" del Ejecutivo tiene en sus puntos de apoyo estatales y no estatales, el recurso conveniente para afrontar la imprevisibilidad de las relaciones transnacionales "sometidas a fuerzas erráticas e incontrolables", según el concepto de Eric de La Maisonnette.

## **Conclusión**

Sin duda que el conflicto cultural es uno de los aspectos básicos del tema de la convivencia de la Argentina en la región sudamericana. Es básico porque el problema de la politización de las diferencias culturales constituye una clara fuente de inestabilidad para el vínculo regional del país y su posición internacional. Para resolver este problema lo más conveniente es que la Argentina jerarquice una "política diplomática" no convencional destinada al relacionamiento con los países de la región. Pero no hay punto de llegada para esta propuesta si se desiste de las explicaciones teóricas y empíricas del problema en cuestión. Vale entonces comenzar por esta revisión.

Las relaciones interestatales ya no son las únicas que determinan las relaciones internacionales. En estos momentos las relaciones transnacionales no sólo se expanden, también configuran situaciones mundiales de envergadura. Una de estas situaciones es la creciente promoción de relaciones interculturales intensas que, de una forma u otra, catapultan a la sociedad civil hacia un mayor protagonismo internacional. Es evidente que en las vinculaciones externas de la Argentina, paralelo al actor estatal, la sociedad civil es un actor internacional con características, acciones e intereses propios.

Por supuesto que la irrupción de la sociedad civil argentina en ámbitos internacionales, o bien en lo que son procesos transnacionales, tiene que ver con las profundas

modificaciones que se vienen dando en la política y economía mundiales. Es inobjetable que, independientemente del actor estatal, la misma sociedad superó distanciamientos históricos y obstáculos ideológicos, como así también generó coincidencias y acercamientos de distinto tipo con sociedades de los países de la región. Algunos datos empíricos demuestran que hubo un cambio de actitud importante en la sociedad argentina a favor de la integración y de la cooperación regionales. Otros datos ponen de manifiesto el aumento de la densidad de las relaciones intersociales por razones ligadas a la vecindad conosureana, vínculo mercosureano o espacio sudamericano.

Por otra parte, la participación cada vez más acentuada de la sociedad en lo que son las relaciones políticas y económicas la aparta de los parámetros domésticos y la ubica en dilemas externos que tradicionalmente eran gestados por actores gubernamentales y privados. Las relaciones interculturales son una muestra tangible de que las sociedades desafían las reglas de los gobiernos y establecen diferenciaciones entre los mercados. Por cierto que en esta época no hay relaciones de poder ni relaciones de producción sin las relaciones de significación que "construyen" las sociedades. En innegable que así como el actor estatal argentino refuerza vínculos intergubernamentales y los actores privados nacionales objetivan internacionalmente sus intereses económicos, la sociedad civil -a través de diferentes actores- participa en los distintos niveles simbólicos en los que se desplazan las relaciones intrarregionales.

Como la realidad de las relaciones intersociales está prácticamente fuera de la lógica interestatal, la cuestión cultural es un objeto desregulado. La sociedad civil argentina, en el juego clásico de la política doméstica, puede estar más cerca o más lejos del Estado, pero está invariablemente integrada a la sociedad global y por lo tanto está expuesta a los progresos y a las contradicciones de las relaciones transnacionales. De este modo lo que aquí se destaca es que la sociedad civil ocupa el lugar central en la difusión de las relaciones interculturales con todo lo que ello implica en clave internacional.

Numerosos hechos vienen dando testimonio del valor que está adquiriendo la sociedad civil en lo que es la transnacionalización en Sudamérica y un conjunto de estos hechos es la tendencia a movillizar, a menudo de manera inconsciente, las diferencias



culturales entre las sociedades de los países de la región. Los escenarios de oposición intersocietal por intereses identitarios o simbólicos verifican aquella tendencia de la que no está ajena la Argentina.

El prejuicio, por ejemplo, es una de las causas más conocidas y sensibles que provocan estos escenarios de oposición. Los etnocentrismos y los estereotipos son moneda corriente en las relaciones sociales para, entre otras cosas, negar "al otro"; rechazar lo diferente; temer lo nuevo; resistir el mestizaje; evitar la diversidad y el pluralismo. En la multiplicidad y variedad de las vinculaciones intersociales, la Argentina no está al margen de los problemas de discriminación y de xenofobia. Prueba de esto son las distinciones identitarias que se dan en las interacciones transnacionales de sesgo internacional, tanto con respecto a grupos de extranjeros ingresados al país procedentes de la región, como con referencia a las valoraciones políticas realizadas por la sociedad en torno al concepto de nación, las cuales a menudo son para establecer calificaciones sobre Estados físicamente próximos a la Argentina.

La vecindad entre países, que en el caso sudamericano está signada por la heterogeneidad cultural más que por la homogeneidad, estimula naturalmente la formación de "espacios sociales transnacionales", los cuales son otra de las causas que generan escenarios de oposición. El contacto entre actores subnacionales de distintos países es un nexo que ensambla positivamente localismos diversos, pero también es un nexo de discordia entre estos localismos que los lleva a reivindicar sus respectivas pertenencias nacionales. Por supuesto que la Argentina, por razones bastante contundentes, está muy relacionada con lo que son los "espacios sociales transnacionales". Pero los sentimientos locales coexisten con las desigualdades sociales y económicas en sus áreas de fronteras. Esta combinación es la que potencia la diferenciación con los países vecinos a la hora en que la discordia activa los valores culturales, valores que acentúan la división entre las sociedades por encima de la consagración de espacios "sin fronteras".

Como la sociedad civil argentina está integrada a la sociedad global, no sólo las condiciones antropológicas expresadas a través del prejuicio y las condiciones sociogeográficas de los "espacios sociales transnacionales" en los cuales chocan grupos sub-

nacionales de distintos países, crean escenarios de oposición. También, las condiciones relacionadas con el concepto de "ciudadanía global", como por ejemplo las concepciones en torno a la libertad, el derecho y la justicia, inducen al contraste simbólico entre sociedades nacionales por tener cada una de estas diferentes tradiciones, creencias, estilos cognitivos y significantes políticos y jurídicos. El cosmopolitismo no es una novedad para la Argentina, pero sí lo es el "individuo global", no tanto por los efectos domésticos que origina, sino porque es causa de interpretaciones distintas con los países de la región en el momento en el cual aquél determina acciones transnacionales comunes.

Estos escenarios de oposición intersocietal por intereses identitarios o simbólicos son escenarios en los que las expectativas de tensión preparan el conflicto cultural. Por cualquiera de los casos mencionados anteriormente, la sociedad civil argentina forma parte del conflicto cuyo origen y evolución tiene que ver con las relaciones transnacionales, que es por donde las diferencias culturales surgen espontáneamente. En este protagonismo internacional de la sociedad civil argentina, el actor estatal cuenta poco o nada. Pero el conflicto cultural derivado de las relaciones intersociales está lógicamente arraigado al concepto de nación. Por este motivo no hay duda alguna de que el escenario conflictivo intrarregional roza al actor estatal argentino, que es como decir que el conflicto cultural influye en lo que son las relaciones interestatales de la Argentina con los países de la región.

Por cierto el gobierno argentino no deja de considerar que la sociedad civil tiene una actitud distinta con respecto a la que tuvo en el pasado en relación a otras sociedades y que en este sentido acompaña la política de cooperación e integración regionales. Por otra parte, el actor estatal es consciente de que las diferencias culturales en lo que son las relaciones intrarregionales deben ser manejadas en función de la convivencia y buena vecindad sudamericana. Con una valoración más que positiva de lo que en esta época significan las relaciones transnacionales, la Argentina sostiene una política sectorial a través de la vigencia del régimen internacional educativo en el contexto del Mercosur, como medio válido tendiente a superar disparidades valorativas o emocionales y al mismo tiempo para ir consolidando una identidad común regional.

En verdad, esta política sectorial es una iniciativa estatal con la cual no sólo se pretende evitar el conflicto cultural, también se procura eludir la incidencia de este conflicto en lo que son las relaciones interestatales de la Argentina en la región. Paralelamente la sociedad, separada del actor gubernamental, no pierde entidad en las acciones transnacionales que produce a través de sus vinculaciones interculturales. Sin embargo, la política de integración educativa es una hipótesis necesaria pero no suficiente para alejar el conflicto cultural de las relaciones intersociales de la Argentina y menos aún para impedir la influencia del conflicto en las relaciones interestatales del país.

Un elemento de juicio fundamental a tener en cuenta es que a la educación cada vez se le hace más difícil cumplir con las muchas y variadas funciones que se le asignan desde las necesidades de la política y la economía. La función integradora que se espera de la educación es una posibilidad cierta en lo que es el esquema del régimen internacional. No obstante, los "tiempos educativos" para afianzar nuevos valores sobre la base de identidades diferentes y la aceptación social de la educación como instrumento alternativo frente a los medios audiovisuales transnacionalizados y las industrias culturales globalizadas, son escollos que limitan severamente el éxito de la integración y de la formación de una conciencia regional a través de las instituciones escolares. La educación no resuelve la complejidad intercultural, es sólo una variante para afrontar esta complejidad.

Pero la observación más importante que pesa sobre la limitación a lo que puede hacer la educación, es la misma densidad que tienen las relaciones intersociales y transnacionales, la cual transforma a los aspectos normativos y comunicacionales del régimen internacional educativo en herramientas de escasa competencia para regular los distintos niveles simbólicos por los que se desarrollan las vinculaciones interculturales. Además, las dudas en torno a la eficiencia prometida por los acuerdos intergubernamentales para fortalecer los regímenes internacionales, ponen de manifiesto que la lógica política de la integración social e identitaria a través de la educación es precaria si con ella se pretende separar el conflicto cultural de las relaciones intersociales y diplomáticas de la Argentina en la región.



No sólo el análisis del régimen internacional educativo del Mercosur, sino también del europeo, demuestran las dificultades que tienen en la armonización de los sistemas educativos nacionales y en el diseño e implementación de una política educativa común independiente de las concepciones y medidas de cada una de las políticas educativas, como asimismo las restricciones a las que está sometida la cooperación interestatal por problemas de competencias y atribuciones. Más allá de los inconvenientes estructurales y jurisdiccionales de organización educativa, el análisis de ambos regímenes internacionales pone en evidencia que el proyecto de consumir una identidad cultural común tiene mucho más de retórica que de realidad.

En el caso del Mercosur, lo significativo es que la integración educativa no es suficiente para contrarrestar las tensiones que preparan el conflicto cultural por dos motivos: uno es que el régimen internacional no prospera en la medida en que está anclado en un estilo sectorial con apoyo político muy reducido, de manera tal que su contundencia depende de la voluntad de cada burocracia nacional o de cada sociedad civil, hasta el punto en el cual puede provocar perturbaciones en las políticas domésticas. Por otro lado, el actual proceso de integración subregional es un proceso multidimensional descompensado, por cuanto la valoración comercial determina muy profundamente su suerte sistémica.

Por estos motivos y por los mencionados más arriba, la Argentina debe rescatar como necesaria la política de integración educativa y procurar el fortalecimiento del régimen internacional en cuestión, mas no debe desconocer la incapacidad de este régimen para manejar las condiciones objetivas a través de las cuales traban contraste los intereses identitarios o simbólicos con los de países de la región. Lo crucial de este asunto es que las acciones que surgen de relaciones transnacionales divergentes ocasionan consecuencias interestatales que superan, largamente, los proyectos y las medidas formuladas desde el sector educativo, y colocan al país en una situación de crisis política regional.

La política de sostener el régimen internacional educativo representa el respaldo a un factor intergubernamental de poca amplitud ante las avasalladoras manifestaciones

del factor transnacional, representado a través de los vínculos no estatales y el cual, si bien no es superador de las transacciones entre Estados, les crea a estos dilemas como el caso del conflicto cultural, que no sólo pasa a ser el lado áspero de la convivencia de la Argentina en la región sudamericana, también se transmuta en conflicto interestatal. El problema es que esta politización de las diferencias culturales se convierte en una fuente de inestabilidad para el vínculo regional del país y su posición internacional. Ocurre que para un país como la Argentina, el conflicto cultural en tanto conflicto anómico, tiene muchas más posibilidades de generarle inestabilidad que a un actor estatal de mejor rango o dinámica mundial.

En una escala cuyos extremos son la inestabilidad-estabilidad de un país, por la convergencia de determinados factores internacionales y domésticos, la Argentina está mucho más cerca del primero de los extremos que del segundo. Este análisis describe a la Argentina como un país "sensible" a los conflictos, con dificultades para afrontar las variables que le resultan en general poco maleables. Por supuesto que en lugar de un discurso de resignación, o bien de suponer -como a veces se plantea- de que el país está sujeto a la sistemática conjura externa, se deben valorar los mecanismos que hacen que el conflicto cultural transformado en conflicto político, empuje al actor estatal argentino a su inestabilidad.

La acentuada vulnerabilidad externa de la Argentina es una de las restricciones más fuertes que tiene el actor estatal para aislar el conflicto cultural de toda connotación politizante en un contexto externo como es el sudamericano. La pertenencia periférica del país por conocida no es un dato menor, como tampoco lo es la condición de Estado débil que tiene la Argentina. Ambos aspectos están relacionados con explicaciones teóricas por demás abarcativas del sentido y la evolución general de lo que es un país vulnerable en cuanto a sus cercenamientos y contradicciones, tanto políticas como económicas.

Pero lo que aquí importa analizar es que empíricamente la Argentina no tiene otra opción más que la de procesar el conflicto cultural como un conflicto nocivo y regresivo en cualquiera de las etapas en las que se encuentre, principalmente porque en los cruces de las diferenciaciones mundiales las tensiones de este tipo no la sacan del

segmento decreciente en el que está, al contrario, la desplazan hacia un refuerzo de la posición que ocupa en la actualidad. La autopercepción de periférico y débil es un elemento de objetivación indispensable del actor estatal si lo que busca es escapar de una fuente de inestabilidad.

Otra de las restricciones que le hace difícil a la Argentina tomar una distancia razonable del paso de un conflicto cultural a un problema político es su indefensión como entidad institucional y actor internacional. El contar con un Estado débil es un requisito muy estricto y devaluativo, en la medida en que el país dispone de capacidades escasas para afrontar crisis y tensiones, tanto las domésticas internacionalizadas como las internacionales, ya sea bilaterales o bien regionales. Pero la proporción de este requisito es mayor cuando las políticas de poder mundial influyen sobre la transmutación del conflicto cultural en conflicto interestatal.

Por esta combinación el conflicto es un pretexto funcional a los objetivos e intereses de actores centrales. No sólo la situación desventajosa de países como la Argentina facilita la legitimación internacional que de la politización de las diferencias culturales en la región procuran los actores centrales para desarrollar sus políticas de poder, también el no tener respuestas coherentes y fortalecidas internamente posibilita un involucramiento perverso. En realidad la indefensión hace que los intereses de la Argentina en torno al conflicto del que forma parte se ubiquen en una escala menor a la que ocupan los intereses económicos o políticos de actores centrales, los cuales sin estar en el mismo conflicto, logran los beneficios que la desigualdad estructural del mundo y la insuficiencia periférica le simplifican para su obtención.

La posición desfavorecida de la Argentina en el mundo y la futilidad de sus intereses en relación a actores poderosos, tienen que ver con la fragilidad política que la caracteriza, a través de la cual el país suma una tercera restricción para desconectarse de la relación entre la tensión cultural y la consecuente inestabilidad. Desde ya que la fragilidad está vinculada a numerosas cuestiones que directa e indirectamente complican al actor estatal. Si hay algo representativo de los cambios de concepto en las relaciones internacionales que pone en vilo al actor estatal es la proliferación de ámbitos de autoridad no estatal que dominan las relaciones transnacionales. Este fenómeno,



así como le aporta nuevos espacios y recursos a países periféricos y débiles, también le hace sentir a éstos la endeblez ante las capacidades y potestades de las autoridades no estatales.

Por supuesto que en el campo de las relaciones interculturales, las nuevas esferas de autoridad desempeñan un papel más que importante, sobre todo porque es inherente a la sociedad civil su expansión en este sentido, de acuerdo a lo señalado en pasajes anteriores. Cuando hay conflicto cultural es cuando la fragilidad política afluye: el actor estatal pasa a ser el centro de la disputa en virtud de los intereses identitarios o simbólicos de la sociedad que representa, lo cual significa conducir una situación cuyas variables en su mayor parte maneja exiguamente, o bien no las puede manipular. Por esta razón en el marco sudamericano de las relaciones intersocietales, las acciones de sesgo cultural de lo que son autoridades no estatales, tanto nacionales como transnacionales, comprometen internacionalmente al Estado argentino.

Sin duda que este compromiso es el que vincula el problema de las diferencias culturales de la sociedad argentina en la región con las relaciones interestatales del país. Para abortar el progreso de esta conexión no alcanza con el entendimiento intergubernamental *pos facto*, simplemente porque la inestabilidad se apropia del conflicto una vez que se transforma en interestatal. Tampoco están dadas las condiciones regionales para convencer a otros Estados sobre presunciones conflictivas emergentes de las relaciones intersocietales, o bien sobre el efecto amplificador de roces e intolerancias sociales de muy pequeño calibre. Por supuesto que por sobre todo hay una clara diferenciación de intereses nacionales entre los países de la región que impide esta convergencia diplomática. Vale entonces el emparentamiento de la autoridad estatal argentina con lo que son las relaciones transnacionales del país, que es como decir que el aparato del Estado entronque vínculos con las relaciones interculturales que desarrolla la sociedad civil.

El nexa que enlaza la vida doméstica en perspectiva internacional no es otro que el proceso de toma de decisiones del actor estatal, más específicamente el vinculado a las relaciones exteriores del país. La contemplación de las relaciones transnacionales es un paso importante. Más importante todavía es la consideración política de actores no estatales, como así también el procesamiento de los intereses particulares ligados

a la lógica transnacional. Estas valoraciones implican una modificación sustancial de lo que es la toma de decisiones: supone privilegiar un eje inusual sobre el que se apoye y se formule la "política diplomática", en tanto componente nodal de la política exterior argentina.

La modificación de la estructura y proceso decisional no sólo está relacionada con la transformación de las costumbres y prácticas "cupulares", también es el encauzamiento de niveles de concientización tendientes a ampliar la percepción y los fundamentos políticos del país ante los dilemas transnacionales, en especial, los que hacen a la convivencia en la región sudamericana. Con estos cambios se despejan obstáculos técnicos y escollos ideológico-culturales, que no derivan en el abandono de la diplomacia convencional, lo cual obviamente es inconcebible. Al contrario, la congruencia del proceso decisional de la política exterior con las innovaciones impuestas por las relaciones transnacionales en el mundo, es un refuerzo a la diplomacia convencional. Por ello, el eje de la "política diplomática" para que el conflicto cultural no se convierta en un conflicto interestatal, está orientado hacia un proceso no convencional.

La correlación entre las variables de las relaciones transnacionales y los indicadores de la diplomacia no convencional, es técnicamente una correlación en el mismo sentido. De manera que para la formulación y sobre todo para la negociación, la "política diplomática" es más representativa y más sólida que si se basara sólo en las variables convencionales vinculadas a las relaciones interestatales. Por un lado porque "abre" el enfoque de lo que es la negociación externa del país, fundamentalmente a través de la absorción de presiones domésticas que aumentan las capacidades del actor estatal. Por otro lado -y es clave con respecto a la cuestión cultural- porque lo no convencional concentra pluralidad de intereses, lo cual tiene dos aspectos positivos: en primer lugar la pluralidad facilita el tener alternativas y propuestas diversas a la hora de la negociación externa, y en segundo lugar, la elaboración de alternativas y propuestas implica el haber eliminado lo que no debe ser expuesto o negociado.

El punto de partida de la concepción subyacente a lo no convencional es que tanto las actitudes adoptadas como los procedimientos empleados no están necesariamente constreñidos por objetivos y negociaciones de suma cero, sobre todo en el caso de los vinculados a problemas de diferencias culturales con países de la región. La ventaja

de la no convencionalidad es que en la obvia unificación del discurso y de las acciones de "política diplomática", de algún modo están presentes las distintas percepciones y representaciones de todos y de cada uno de los actores nacionales con intereses en la cuestión en disputa.

Precisamente, como la no convencionalidad de la "política diplomática" consiste en extender su gestión sobre las relaciones transnacionales, quienes deben contar en el proceso de toma de decisiones son los actores no estatales y subnacionales. Si bien estos actores no deciden la "política diplomática", ni la ejecutan, al formar parte de la negociación interna de la misma, aportan al desarrollo de esta política sus expectativas, deseos y valores en función de que la negociación externa sea lo más inteligente posible sobre una cuestión que, por naturaleza y composición, no pertenece al dominio de las relaciones interestatales.

Aunque en una primera impresión resulte paradójico, para que esta cuestión de dominio transnacional no se desplace hacia un conflicto político vale el diligenciamiento del actor estatal argentino en torno a las vinculaciones de la sociedad civil, como así también de cualquier otro actor no estatal, con equivalentes de países de la región. Esto no significa que el Estado adopte actitudes invasivas o intervencionistas por sobre la independencia de las relaciones externas de los actores no estatales nacionales. Se trata del compromiso del actor estatal con este tipo de relaciones por la connotación política del mismo. Por lo tanto, en lugar de una diplomacia tutelar o expectante, se cuenta con una diplomacia articuladora y discreta basada en concepciones y valores socioculturales domésticos, de calificación o sensibilidad internacional.

Con esta diplomacia la Argentina no desentona ante enigmas como los que en la actualidad de la globalización o mundialización configuran las relaciones intersocietales, particularmente frente a los desafíos de las diferencias culturales en territorio sudamericano, distintos por cierto a las problemáticas de las vinculaciones intergubernamentales de la posguerra fría. Si en los últimos tiempos el cambio en las relaciones de producción y la centralidad del comercio internacional, trastocaron la diplomacia convencional que históricamente desarrolló sus atributos a través de lo que son las relaciones de poder, ahora las relaciones de significación denotativas de valores culturales le dan sentido y perspectiva a la diplomacia no convencional.



Para la Argentina aceptar esta realidad representa una ponderación cualitativa de su política exterior. Caso contrario, el país queda supeditado a convivir en contextos conflictivos, o bien a estar expectante de ellos, lo cual -obviamente- lo pone más cerca de la inestabilidad que de la estabilidad. Sin duda que este es un mal síntoma para el vínculo regional de la Argentina y su posición internacional, sobre todo porque revela señales no deseables como por ejemplo el tener que pensar en países aliados en lugar de países amigos o socios, a pesar de las reservas que merecen estos términos. Al mismo tiempo, tanto un mayor control político de la sociedad y la economía, como una vuelta a restricciones en el proceso diplomático de toma de decisiones, son otras señales no queridas de lo que implica convivir en contextos conflictivos. Pero el indicio más negativo de estar próximo a la inestabilidad, es que el fracaso de la diplomacia convencional contribuye indirectamente al estímulo de los fundamentalismos, tan proclives en cuestiones como las relativas a la identidad nacional y la nacionalidad.

Sostener la identidad nacional, defender la nacionalidad más allá de las fronteras del país y rechazar los etnocentrismos y estereotipos, no deben ser motivos de conflicto con países de la región. Para que estos asuntos no sean motivos de un conflicto político, es importante distinguir que la diplomacia no convencional no es sólo una herramienta de contención de los intereses y presiones domésticas, también es un instrumento que hacia fuera tiende a desbaratar los intentos de uso y aprovechamiento de la discordia cultural intrarregional, como excusa y argumento del conflicto entre Estados.

Paralelamente, negar tensiones interculturales con países de la región en beneficio de la integración y cooperación es un error de autopercepción. Una de las razones, por cierto bastante tangible, es que la prosperidad comercial por obra de la integración y cooperación, no necesariamente se traduce en un abandono de la identidad cultural a favor de una identidad regional, por un lado porque son procesos muy distintos, y por el otro porque no hay correspondencia automática entre ambos. Aunque lo peor del caso es que si no hay progreso económico o entendimiento político, es posible que las diferencias culturales sean "puestas" en el medio de las luchas que por otras causas confrontan intereses nacionales diversos.

La Argentina ya pasó por estas experiencias con países de la región. El aislamiento y la división política, como también la rivalidad militar y la sospecha diplomática, muchas veces apoyada y hasta legitimada por creencias identitarias portadoras de rechazos, aversiones, apasionamientos y celos, fue tributaria de necesidades, objetivos y proyectos que no tenían nada que ver con la realidad internacional sudamericana y con el país. Por estas situaciones, generalmente de consecuencias inciertas, las tensiones interculturales existentes deben ser reconocidas, básicamente para que no vuelvan a desempeñar sobre la Argentina una función tan negativa, por disociadora con respecto a las relaciones intrarregionales, y por costosa con referencia a la inserción mundial.

Por cierto, entre los países de la región sudamericana ha habido avances más que importantes en orden a la democracia, la paz y el comercio. La convivencia y la buena vecindad son un saldo muy positivo de las nuevas relaciones intrarregionales que, entre otras cosas, facilitan la preparación de valiosos proyectos colectivos para la vida interna de los países y para afrontar, como espacio geográfico, a las actuales relaciones mundiales. Sin embargo, tanto las profundas desigualdades entre los países, como los particularismos políticos y la especificidad de los intereses nacionales de cada uno de los actores estatales de la región, son aspectos latentes rápidamente funcionales a una crisis bilateral o multilateral.

Por supuesto que como para esta situación cuenta la cuestión cultural, la Argentina no debe omitir una "política diplomática" orientada en este sentido, sabiendo de los delicados soportes que sustentan el espacio sudamericano, la vecindad conosureana y el vínculo mercosureano, y sabiendo que la inestabilidad es un estado del cual el país no ha salido absolutamente.

La no convencionalidad es una alternativa de la "política diplomática" argentina ante la gravitación cada vez más notoria de las relaciones de significación en el mundo del presente y del futuro, porque genera procesos y resultados proporcionales a esta situación internacional. Una resultante trascendente de la no convencionalidad es que suministra a la negociación diplomática recursos políticos socialmente legítimos y duraderos.

Por un lado, el tener capitalizadas las demandas domésticas es una ventaja política frente a Estados diplomáticamente conservadores. Por el otro, en el caso de la relación con países de similares prácticas en la toma de decisiones, lo negociado hacia dentro en la Argentina influye en la vida interna de estos Estados. De manera que por una u otra característica, lo valioso de la resultante en cuestión es que, unilateralmente o bien de manera conjunta con otros actores estatales, contribuye a descomprimir las tensiones o conflictos culturales del país en la región.

Otra resultante importante de la no convencionalidad diplomática es el carácter independiente que adquiere la cuestión cultural con respecto a las dimensiones de la política exterior como pueden ser la económica o bien la estratégico-militar. Entre los beneficios de esta condición sobresale la oportunidad política de la Argentina de desvincular el problema de las diferencias culturales, en tanto sea problema internacional, de otras cuestiones, en particular de tensiones ajenas que por distintas razones buscan su complicidad. A través de esta oportunidad, la politización de las diferencias culturales con países sudamericanos no tiene posibilidades de prosperar. Fundamentalmente, porque los actores nacionales que forman parte del problema no tienen que ver con tensiones del dominio de las dimensiones económica o estratégico-militar por citar algunas, y al mismo tiempo comprometen al Estado de manera distinta a como este se involucra en aquellas tensiones.

Pero lo relevante de la no convencionalidad como alternativa de la "política diplomática", es que los procesos y resultados que origina giran en torno al carácter genuino de todo lo que tiene que ver con los intereses identitarios de la sociedad y del país, cuyos niveles de preservación son muy diferentes a los de los intereses económicos. La diplomacia no convencional aporta a la "decisión última" de política exterior lo que otro tipo de diplomacia no está en condiciones de proporcionar.

De modo entonces que la diplomacia no convencional cumple un rol preponderante en lo que es la presencia internacional de la Argentina, por cuanto es una diplomacia segura y generosa para proyectar actitudes y conductas autonomizantes en los muy escasos huecos de que dispone el país para este tipo de comportamiento en sus nu-



merosas y variadas relaciones interdependientes y dependientes. Como esta diplomacia representa un reflejo transnacional en el centro de las capacidades estatales, las actitudes y conductas autonomizantes no desarrollan otra función más que la de fortalecer una mayor aproximación del Estado hacia los cambios que introducen las diferencias culturales en lo que es la convivencia del país en la región, lo cual redundará claramente en una dosis de menor riesgo de inestabilidad para la Argentina.

## Bibliografía

- ABRAHAM NAZIF, M. y ROJAS FIGUEROA, A. (1997) "La investigación educativa en Iberoamérica", *Revista de Educación*, Madrid, 312.
- ACERO, J. (1990) "Cultura e integración educativa", *Universitas 2000*, Caracas, 14:1.
- ACHÚGAR, H. y BUSTAMANTE, F. (1996) "Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario", en Varios Autores, *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: Nueva Sociedad.
- ALBERT, M. (1992) *Capitalismo contra capitalismo*. Bs.As.: Paidós.
- ALBERT, M. (1997) "La competencia es entre Estados", *Archivos del Presente*, 8.
- ALBORNOZ, O. (1987) "El Estado y la formulación y efecto de las políticas educativas", *Revista de la Educación Superior*, México, 64.
- ALCANTARA, M. (1995) "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina", en Varios Autores, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 29-45.
- ALGARTE, R. (1997) "Modernidade e cidadania nas relações estado e sociedade", *Educação e Filosofia*, Uberlândia, 11.
- ALLISON, G. (1971) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- ALLOCCO, V. (1997) "Las proyecciones de la Unión Europea", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 12:189-199.
- ALTHUSSER, L. (1974) "L'appareil idéologique d'Etat scolaire en tant qu'appareil dominant", en Gras, A.: *Sociologie de l'éducation. Textes fondamentaux*. Paris: Larousse.
- AMIN, S. (1997) *Los desafíos de la mundialización*. México: Siglo XXI.
- AMIN, S. (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*. Bs.As.: Paidós.
- ANDER-EGG, E. (1992) *Desarrollo y política cultural*. Bs.As.: Ciccus.

- APARICIO, M. (1993) "Conflicto cultural y búsqueda de identidad. Un análisis empírico", *Sociológica. Revista Argentina de Ciencias Sociales*, Bs.As., 11-12:225-304.
- APPLE, M. (1996) *Política cultural y educación*. Madrid: Morata.
- ARGUMEDO, A. (1987) Los laberintos de la crisis. América Latina: poder transnacional y comunicaciones. Bs.As.: Puntosur.
- AROCENA, J. (1997) "El desarrollo local frente a la globalización", en Varios Autores, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Bs.As.: FLACSO-UBA-Universidad Católica de Córdoba.
- ARON, R. (1985) *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza.
- ARREGUI, J. (1997) "El valor del multiculturalismo en educación", *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, 206.
- ATKINS, G. (1992) *América Latina en el sistema político internacional*. México: Gernika.
- BARBÉ, E. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BARBÉ, E. (1998) "Política exterior y de seguridad común: de Luxemburgo a Amsterdam", *Política y Sociedad*, Madrid, 28:29-39.
- BARBOSA, R. (1993) "Intentos de integración en el Cono Sur hasta el Tratado de Asunción", *Contribuciones*, Bs.As., 2.
- BECK, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Bs.As.: Paidós.
- BÉJAR, H. (1989) "La cultura del individualismo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 46:51-80.
- BENENCIA, R. y GAZZOTTI, A. (1995) "Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes", *Estudios migratorios latinoamericanos*, 31:573-609.
- BORDIEU, P. y PASSERON, J.C. (1977) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.
- BORNE, D. y otros (1996) "Programmes et politiques éducatives", *Revue Internationale d'Education*, 12.
- BOUZAS, R. (1992) "Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/Mercosur: una evaluación preliminar", en Varios Autores, *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a Mercosur*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- BOUZAS, R. (1997) "Introducción", en Varios Autores, *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano-Instituto del Servicio Exterior de la Nación.



- BOWLES, S. y GINTIS, H. (1981) La instrucción escolar en la América capitalista. La reforma educativa y las contradicciones de la vida económica. México: siglo XXI.
- BRASLAVSKY, C. (1994) "Aportes para el fortalecimiento del componente educativo del Mercosur, con especial referencia a la educación general", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 18:21-66.
- BRZEZINSKI, Z. (1998) *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Bs.As.: Paidós.
- BUSO, A. (1997) "A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR.
- CACOPARDO, M.C. y LOPEZ, E. (1997) "Familia, trabajo y fecundidad de los migrantes de países limítrofes", *Estudios migratorios latinoamericanos*, 35:187-216.
- CALCAGNO, A. (1997) "El financiamiento de la educación en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, 14:11-44.
- CALDERON, F. y otros (1996) *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad-UNESCO.
- CAMPORA, M. (1996) "Las soberanías nacionales frente a la integración mundial", *Archivos del Presente*, 4:103-110.
- CARASALES, J. (1997) *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano/ISEN.
- CARDOSO, C. y PEREZ BRIGNOLI, H. (1979) *Historia económica de América Latina*. Barcelona: Crítica, II.
- CASTELLS, M. (1989) *Nuevas tecnologías, economía y sociedad*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- CASTELLS, M. (1999) "Identidad, Estado, trabajo, tiempo y espacio en la sociedad red: contribución a un debate abierto", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86.
- CASTRO, J. (1993) "Argentina en el mundo: el nuevo papel de las Fuerzas Armadas", *Revista Militar*, Bs.As., 727.
- CASTRO ESCUDERO, A. (1995) "Argentina: ¿La crisis final de la convertibilidad?", *Revista de Comercio Exterior*, México, 45/7.
- CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA (1999) *Estrutura de educação dos países do Mercosul/Conesul*. Porto Alegre.
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

CHASE, R., HILL, E. and KENNEDY, P. (1996) "Pivotal States and U.S.Strategy", *Foreign Affairs*, 71.

CHOMSKY, N. (1996) "Democracia y mercados en el nuevo orden mundial", en Chomsky, N. y Dieterich, H., *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. Bs.As.: UBA.

CHORNET, C. (1995) *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el derecho internacional*. Madrid: Trotta.

COLACRAI, M. y ZUBELZU, G. (1994) "Las provincias y sus relaciones externas: ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR.

COLOMBO IMAZ, D. y PUIG, J.C. (1970) "El movimiento por la unidad interamericana. Ensayo de sistematización en base al método estructural", *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario, 37/38:5-36.

CONSEIL DE L'EUROPE (1990) *Evaluation pédagogique finale des programmes d'expériences d'éducation interculturelle de 1986 à 1991*. Strasbourg.

CUESTA, B. (1996) "Globalización, pobreza y responsabilidad solidaria", *Estudios Filosóficos*, Valladolid, 130:453-510.

DABAT, A. (1994) "La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismos emergentes", *Revista Comercio Exterior*, México, 44/11.

DALLANEGRA PEDRAZA, L. (1995) "Mercosur: política exterior de Argentina y Brasil", *Revista Signos*, Bs.As.: USAL, 28:95-102.

DALLANEGRA PEDRAZA, L. (1998) *El orden mundial del siglo XXI*. Bs.As.: Ediciones de la Universidad.

DELORS, J. (1996) "La educación o la utopía necesaria", en Varios Autores, *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana.

DE MARCO, G. y SASSONE, S. (1995) "Movilidad geográfica y migraciones en el Cono Sur. Situación actual y posibles impactos de los proyectos de integración regional", *Signos*, USAL, 28:103-145.

DEMO, P. (1982) "Cultura política, educación y sociedad", Primer Seminario Técnico Internacional de Prospectiva General y Educativa, Madrid.

DE RIZ, L. (1997) "Mercosur y políticas sociales", *Síntesis*, 11.

DETTMER, J. y ESTEINOU, M. (1983) "Enfoques predominantes en la economía de la educación", *Universidad Autónoma Metropolitana*, México, 27.

DEUTSCH, K. (1974) *El análisis de las relaciones internacionales*. Bs.As.: Paidós.

DEUTSCHER, E. (1989) "La búsqueda de la identidad en Latinoamérica como problema pedagógico", *Revista Mexicana de Sociología*, 3:251-262.

DIETERICH, H. (1996) "Globalización, educación y democracia en América Latina", en Chomsky, N. y Dieterich, H., *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. Bs.As.: UBA, 45.

DOMINGUEZ, J. (1997) "Latin America's Crisis of Representation", *Foreign Affairs*, 76:1, 100-113.

DOMINGUEZ, J. (1998) "Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la pos guerra fría", en Jorge Domínguez (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago: Flacso/Diálogo Interamericano.

DOS SANTOS, T. (1993) "Globalización financiera y estrategias de desarrollo", *Nueva Sociedad*, Caracas, 126.

DOUGHERTY, J. y PFALTGRAFF, R. (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

DRUCKER, P. (1993) *La sociedad poscapitalista*. Bs.As.: Sudamericana.

DRUCKER, P. (1997) "La economía global y el Estado-nación", *Archivos del Presente*, 10.

DUROSELLE, J-B. (1998) *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

EASTON, D. (1973) "Categorías para el análisis sistémico de la política", en David Easton (ed.), *Enfoques sobre teoría política*. Bs.As.: Amorrortu.

EASTON, D. (1976) *Esquema para el análisis político*. Bs.As.: Amorrortu.

ECKERT, C. y otras (1997) "Cooperação universitária no Mercosul", *Universitas 2000*, Caracas, 3-4.

ECKSTEIN, M. y NOAH, J. (1993) "Educación, titulaciones y mercado de trabajo en la Comunidad Europea: un programa para la investigación", *Revista de Educación*, Madrid, 301.

EMMERIJ, L. (1993) *El enfrentamiento norte-sur. Un polvorín en el mundo moderno*. Bs.As.: Paidós.

ESCOBAR SEPÚLVEDA, S. (1993) "La política de la integración", *Nueva Sociedad*, Caracas, 126.

ESCUDE, C. y FONTANA, A. (1998) "Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional", en Jorge Domínguez (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago: Flacso/Diálogo Interamericano.



- ESCUDE, C. (1999) *Estado del mundo. Las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur*. Bs.As.: Ariel.
- ESTEFANIA, J. (1996) *La nueva economía. La globalización*. Madrid: Temas.
- EURYDICE-COMISION EUROPEA (1997) *Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994)*. Bruselas.
- FAJNZYLBBER, F. (1988) "Competitividad internacional. Evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, Santiago, 36.
- FAJNZYLBBER, F. (1989) "La reestructuración industrial y tecnológica internacional. La caja negra del progreso técnico", *David y Goliath*, 55.
- FAZIO VENGOA, H. (1999) "La globalización y sus efectos en las naciones del sur", en Hugo Fazio Vengoa (ed.) *El Sur en el nuevo sistema mundial*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, Siglo del Hombre.
- FERNANDEZ, J.A. (1993) "Europa: la hora de la educación y de la cultura", *Cuadernos de Pedagogía*, Barcelona, 211.
- FERNANDEZ LAMARRA, N. (1991) "Planificación y transformación de la educación: una perspectiva argentina y latinoamericana", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 5:30.
- FERRARI, G. (1981) *Esquema de política exterior argentina*. Bs.As.: Eudeba.
- FERREIRA VIDIGAL, A. (1999) "Las Fuerzas Armadas y la Política de Defensa en el Brasil y en Argentina", en Varios Autores, *Perspectivas. Brasil y Argentina*. IPRI-CARI, 75-96.
- FERRER, A. (1996) *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.
- FIGARI, G. (1985) "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista", *Mundo Nuevo*, Caracas, 29-30.
- FIGARI, G. (1997) *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Bs.As.: Memphis.
- FITOUSSI, J-P. (1997) *El debate prohibido. Moneda, Europa, pobreza*. Bs.As.: Paidós.
- FONTANA, A. (1996) "Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano", *Documentos de Trabajo del Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, 16.
- FONTANA, A. (1997) "Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional", *Documentos de Trabajo del Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, 24.
- FORRESTER, V. (1997) *El horror económico*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.

FOUCAULT, M. (1988) "El sujeto y el poder", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 3:3-20.

FRANCO, R. (1995) "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", en Varios Autores, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

FRANK, A. y FUENTES, M. (1989) "Diez tesis acerca de los movimientos sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, 4:21-44.

FUKUYAMA, F. (1992) *El fin de la historia y el último hombre*. Bs.As.: Planeta.

FUNDACION CHILE (1999) "Los desafíos y tareas de la educación chilena al comenzar el siglo XXI", *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, 50.

FURTADO, C. (2000) "Brasil: opciones futuras", *Revista de la Cepal*, 70.

GABBIANI, B. (1997) "Integración educativa en el Mercosur", *Mercosur Educativo*, Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, República Oriental del Uruguay, 159-167.

GADDIS, J.L. (1989) *Estrategias de la contención*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

GADDIS, J. (1991) "Toward the Post Cold War world", *Foreign Affairs*, 70/2:109-114.

GALBRAITH, J. (1986) *Naciones ricas, naciones pobres*. Barcelona: Ariel.

GALLART, M.A. y otros (1994) *La educación para el trabajo en el Mercosur: situación y desafíos*. Washington: OEA.

GARAY, L. (1997) "Regionalismo abierto e integración en las Américas", en Varios Autores, *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano-Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

GARAY VERA, C. (1999) "Políticas de defensa y seguridad en el Cono Sur americano, 1990-1998", *Revista Diplomacia*, Santiago de Chile.

GARCIA CANCLINI, N. (1989) "¿Modernismo sin modernización?", *Revista Mexicana de Sociología*, 3:163-189.

GARCIA CANCLINI, N. (1996) "Políticas culturales e integración norteamericana: una perspectiva desde México", en Varios Autores, *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: Nueva Sociedad.

GARCIA CASTAÑO, F.J. y otros (1997) "La educación multicultural y el concepto de cultura", *Revista Iberoamericana de Educación*, 13.

GARCIA DELGADO, D. (1998) *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Bs.As.: Ariel.

- GARCIA PÉREZ, F. (2000) "Los modelos didácticos como instrumento de análisis y de intervención en la realidad educativa", *Docencia*, Santiago de Chile, 12: 21-34.
- GARCIA SUAREZ, J.A. (1991) *Política educativa comunitaria. Educación e integración europea*, Barcelona: Boixareu Universitaria.
- GARRETON, M.A. (1992) *Transformación cultural. Cuatro documentos de reflexión preliminar*, FLACSO-Chile.
- GARRETON, M.A. (1994) "Transformaciones de la sociedad y de los actores sociales ¿hacia una nueva problemática en América Latina?", *Revista Paraguaya de Sociología*, 91:243-254.
- GIMENO SACRISTAN, J. (1992) "Reformas educativas: Utopía, retórica y práctica", *Cuadernos de Pedagogía*, 209.
- GIROD, R. (1981) *Politiques de l'éducation; l'illusoire et possible*. Paris: PUF.
- GOBBI, H. (1998) *El nuevo orden internacional*. Bs.As.: Abeledo-Perrot.
- GOMES SENNA, L. (2000) "La educación en Brasil y sus múltiples supuestos: desafíos de la educación intercultural", *Revista de Educación*, Madrid, 321:187-198.
- GORDON, B. (1998) "The Natural Market Fallacy. Slim Pickings in Latin America", *Foreign Affairs*, 77/3:14.
- GRABENDORFF, W. (1995) "El papel de América Latina en un nuevo orden internacional", en Varios Autores, *El Estado en América Latina*. Bs.As: CIEDLA.
- GRAS, A. (1974) *Sociologie de l'éducation. Textes fondamentaux*. Paris: Larousse.
- GUÉHENNO, J-M. (1995) *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Bs.As.: Paidós.
- GUÉHENNO, J-M. (1999) "Américanisation du monde ou mondialisation de l'Amérique?", *Politique Étrangère*, 1:7-20.
- GUIBERNAU, M. (1996) *Los nacionalismos*. Barcelona: Ariel.
- GUIMARAES DE CASTRO, M. y otras (2000) "El sistema de evaluación de la educación básica de Brasil", *Revista de Educación*, Madrid, 321.
- GUNDARA, J. (1997) "Diversidad social, educación e integración europea", *Revista Iberoamericana de Educación*, 13.
- GURRUCHAGA, A. (1990) "La problemática realidad del Estado y de la Nación", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 49:103-122.
- HAASS, R. (1994) *Intervention. The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.



HAKIM, P. (1992) "La iniciativa para las Américas: ¿qué quiere Washington?", en Varios Autores, *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a Mercosur*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

HALLIDAY, F. (1993) "Los finales de la Guerra Fría", en Robin Blackburn, *Después de la Caída*. Barcelona: Crítica.

HALLIDAY, F. (1997) "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas", *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid: UNED-Universidad Autónoma Metropolitana, 9.

HANNERZ, U. (1998) *Conexiones transnacionales*. Madrid: Cátedra.

HARRISON, L. (1999) *El sueño panamericano. Los valores culturales latinoamericanos, ¿desalientan una asociación auténtica con Estados Unidos y Canadá?*. Bs.As.: Ariel.

HAZLETON, W. (1987) "Los procesos de decisión y las políticas exteriores", en Wilhelmy, M. (ed.) *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

HELD, D. (1992) *Political Theory Today*. Cambridge: University Cambridge.

HELD, D. (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Bs.As.: Paidós.

HERNANDEZ CRUZ, O. (1995) "Culturas y educación. Rupturas y encuentros en la reelaboración cultural", *Revista de Ciencias Sociales*, San José: Universidad de Costa Rica, 69:7-19.

HILLCOAT, G. (1997) "Les relations extérieures du Mercosur: bilan et perspectives", *Problèmes d'Amérique latine*, 26:101-125.

HIRST, M. (1996) *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Bs.As.: Norma-FLACSO.

HIRST, M. (1999) "La compleja agenda política del Mercosur", en Roett, R. (ed.) *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano/Instituto del Servicio de Exterior de la Nación.

HOBBSBAWM, E. (1995) *Naciones y nacionalismo*. Barcelona: Crítica-Grijalbo.

HOBBSBAWM, E. (1999) "Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría", *Revista de la Cepal*, 67:7-13.

HOFFMANN, S. (1991) *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

- HOPENHAYN, M. (1999) "Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina", en Varios Autores, *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo (eds.), Santiago de Chile: CEPAL.
- HOUSE, E. (1995) "La política educativa en una época de productividad", en Varios Autores, *Volver a pensar la educación*. Madrid: Morata, 1:112-127.
- HUNTINGTON, S. (1997) *El choque de civilizaciones, y la reconfiguración del orden mundial*. Bs.As.: Paidós.
- HUNTINGTON, S. (1998) "Intereses exteriores y unidad nacional", *Política Exterior*, Madrid, 61.
- HUNTINGTON, S. (1999) "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*.
- JAGUARIBE, H. (1972) *Desarrollo político: sentido y condiciones*. Bs.As.: Paidós.
- JAGUARIBE, H. (1979) "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, 46.
- JAGUARIBE, H. (1989) "América Latina dentro del contexto internacional de la actualidad", *Revista Mexicana de Sociología*, 3:63.
- JAGUARIBE, H. (1995) "El Estado en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, 93.
- JAGUARIBE, H. (1998) "El Mercosur y las alternativas para el orden mundial", *Revista de Ciencias Sociales*, UN de Quilmes, 9:7-30.
- JERVIS, R. (1999) "Realism, Neoliberalism, and Cooperation. Understanding the Debate", *International Security*, 24/1:42-63.
- JIMENEZ, E. (1981) "Perspectivas de la sociología de la educación en América Latina", *Didac*, México: Universidad Iberoamericana.
- JODELET, D. (1989) *Les représentations sociales*. Paris: PUF.
- JOUE, E. (1992) *Relations internationales*. Paris: PUF.
- JUNOY, G. (1979) *La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa (1949-1978)*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- JÜTTNER, E. (1997) "Europa, ¿mercado interno de la educación?", *Educación*, Tübingen: Instituto de Colaboración Científica, 55.
- KACOWICZ, A. (1996) "La larga paz sudamericana: 1883-1995", *FLACSO*, Bs.As., Doc.e Información de Investigación, 203.
- KAHLER, M. (2000) "Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization", *International Organization*, 54/3:661-683.

- KAHN-ACKERMANN, G. (1979) "Una acción cultural al servicio de la idea europea", en Junoy, G., *La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa (1949-1978)*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- KALINSKY, B. y RUSSELL, R. "Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo", *FLACSO*, Buenos Aires, s/f.
- KECK, M. y SIKKINK, K. (1999) "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", *Foro Internacional*, 4:404-428.
- KENNEDY, P. (1993) *Hacia el siglo XXI*. Barcelona: Plaza & Janés.
- KENNEDY, P. (2000) "Desafíos globales a comienzos del siglo XXI", *Educación de Adultos y Desarrollo*, Bonn, 7-21.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1989) *Power and Interdependence*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- KEOHANE, R. (1988) *Después de la hegemonía*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE, R. (1993) *Instituciones internacionales y poder estatal*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- KLAVEREN, A. van (1984) "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas", en Varios Autores, *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- KLAVEREN, A. van (1990) "Democratización y modernización de la política exterior en Argentina, Brasil y Uruguay", *Institut für Politische Wissenschaft, Universität de Heidelberg-AIETI*.
- KLAVEREN, A. van (1997) "América Latina: hacia un regionalismo abierto", *Estudios Internacionales*, Santiago: U. de Chile, 117.
- KLISKBERG, B. (1994) "Rediseñando el Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos", *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, 33:4-18.
- KOBER, S. (1990) "Idealpolitik", *Foreign Policy*, 79.
- KRASNER, S. (1983) "Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables", en Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press.
- KRASNER, S. (1989) *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- KRIPPENDORFF, E. (1985) *Las relaciones internacionales como ciencia*. México: Fondo de Cultura Económica.



- KROTSCH, P. (1997) "La universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur", *Perfiles Educativos*, México, 76-77:116-137.
- KRUGMAN, P. (1997) *El internacionalismo moderno*. Bs.As.: Crítica.
- KRUGMAN, P. (1998) "La falsedad de la nueva economía", *Política Exterior*, Madrid, 65:153-169.
- KRYZANEK, M. (1987) *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- LAFER, C. (1997) "La problemática argentino-brasileña", *Archivos del Presente*, Bs.As., 8.
- LA MAISONNEUVE, E. de (1998) "La metamorfosis de la violencia. Ensayo sobre la guerra moderna". Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- LAMPERT, E. (1998) "Educação e Mercosul: desafios e perspectivas", *Revista da Faculdade de Educação*, USP, 24:2.
- LANÚS, J.A. (1997) *Un monde sans rivage. État, Nation et Globalisation*. Paris: Economica.
- LARRAIN, J. (1996) *Modernidad, razón e identidad en América Latina*. Santiago: Andrés Bello.
- LECHNER, N. (1990) *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- LEGRAND, L. (1977) *Pour une politique démocratique de l'éducation*. Paris: PUF.
- LEMEZ, R. (1997) "Orígenes, evolución, situación actual y perspectivas del sector educativo del Mercosur", *Mercosur Educativo*, Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, República Oriental del Uruguay.
- LESCHINSKY, A. y ROEDER, P. (1983) "Funciones sociales de la escuela", *Educación*, Tübingen: Instituto de Colaboración Científica, 28.
- LETAMENDIA, F. (1997) *Juego de espejos. Conflictos nacionales centro-periferia*. Madrid: Trotta.
- LEWIN, K., LITTLE, A. y COLCLOUGH, Ch. (1983) "Los efectos de la educación sobre los objetivos del desarrollo (I)", *Perspectivas*, París: UNESCO, 47.
- LINZ, J.J. (1990) "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51.
- LINZ, J. y STEPAN, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Hopkins University Press.

- LISON TOLOSANA, C. (1989) "La dialéctica Nación/Estado o la antropología del extraño", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45:43-59.
- LLADOS, J. (1999) "Notas sobre el papel de las Fuerzas Armadas Argentinas y Brasileñas", en Varios Autores, *Perspectivas. Brasil y Argentina*. IPRI-CARI, 97-106.
- LOPEZ, L. y KÜPER, W. (1999) "La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas", *Revista Iberoamericana de Educación*, 20:17-85.
- MAIRA, L. (1987) "Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores", en Wilhelmy, M. (ed.) *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 393-430.
- MAMMARELLA, G. (1996) *Historia de Europa Contemporánea. Desde 1945 hasta hoy*. Barcelona: Ariel.
- MARGULIS, M. (1996) "Globalización y cultura", *Sociedad*, Bs.As., 9.
- MARGULIS, M. y URRESTI, M. (1997) "La época de la cultura y la cultura de la época", en Varios Autores, *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural*. Bs.As.: UBA.
- MARMORA, L. y CASSARINO, M. (1997) "Las migraciones y su tratamiento institucional en el Mercosur", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 12:173-188.
- MARQUES-PEREIRA, B. (1999) "Corporativismo societal y corporativismo de Estado: dos modos de intercambio político", *Foro Internacional*, 1:93-115.
- MATURO, G. (1992) "Ejes culturales de la integración", en Varios Autores, *Integración. Experiencias en Europa y América Latina*. Bs.As.: Eudeba.
- MERLE, M. (1978) *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza.
- MIGNONE, E. (1978) Relación entre el sistema político y el sistema educativo en la Argentina (1853-1943), FLACSO-Documento de Trabajo, 9.
- MILLAN, R. (1991) "Calidad de vida: noción cultural y derivación política", *Revista Mexicana de Sociología*, 1:153-166.
- MILLER, D. (1997) *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*. Bs.As.: Paidós.
- MILLER, C. (2000) *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano/ISEN.
- MINISTÉRIO DAS RELÇÕES EXTERIORES (1986) *Resenha de política exterior do brasil*, 51.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION (1992) *La cooperación iberoamericana en el campo de la educación*. Bs.As.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION (1992) *Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del Mercosur*. Bs.As.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION-OEA (1994) *Programa Nacional para la integración educativa en el Mercosur*. Bs.As.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION (1994) *Avances en el proceso de integración del Sector Educación del Mercosur: memoria trienal*. Bs.As.

MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION (2000) *Informe Económico. Primer Trimestre de 2000*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE EDUCACION DE CHILE-OEI (1993) *Sistemas Educativos Nacionales. Chile*. Madrid.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA, REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (1992) *Educación y Mercosur*. Montevideo.

MIRANDA, R. (1988) "El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR.

MIRANDA, R. (1989) "La educación y las culturas políticas", *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas*, Bs.As., 65:31-48.

MIRANDA, R. (1994) "Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 7:101-111.

MIRANDA, R. (1994) "La reforma del Estado y las reformas educativas: descentralizaciones y nuevos movimientos sociales", *Revista Irice*, Rosario, 8:81-111.

MIRANDA, R. (1997) "Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 13:181-199.

MIRANDA, R. (1998) "Coincidencias, divergencias y persistencias en un año de política exterior argentina", en *Anuario 1998 en Relaciones Internacionales*. La Plata: IRI-UNLP.

MIRANDA, R. (1999) "La gobernabilidad en los procesos de reforma educativa", *Revista de Ciencias Sociales*, San José: Universidad de Costa Rica, 83:73-95.

MIRANDA, R. (1999) "Cono Sur: regionalismo cultural e integración educativa", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 17:61-93.

MIRANDA LOPEZ, F. (1992) "Descentralización educativa y modernización del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 2:19-44.

MOLS, M. (1995) "Sobre el Estado en América Latina", en Varios Autores, *El Estado en América Latina*. Bs.As: CIEDLA, 55-66.



- MONETA, C. (1994) "El proceso de globalización: percepciones y desarrollos", en Varios Autores, *Las reglas del juego*. Bs.As.: Corregidor.
- MONTBRIAL, T.de (1998) "Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie", *Politique Étrangère*, 3.
- MONTBRIAL, T.de (1999) "Réflexions sur la théorie des relations internationales", *Politique Étrangère*, 3.
- MORA Y ARAUJO, M. y otros (1992) "La política exterior y la opinión pública argentina", en Roberto Russell (ed.) *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 219-253.
- MORGENTHAU, H. (1986) *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- MROZINSKI, H. (1997) "As relações entre a Uniao Europeia e a America Latina-Mercosur", *Perspectiva*, 74:97.
- MÜLLER, G. (1995) "Competitividade: uma visão caleidoscópica", *Perspectivas*, San Pablo: UNESP, 37-55.
- MUSGRAVE, P.W. (1972) *Sociología de la educación*. Barcelona: Herder.
- MUSTAPIC, A.M. (1999) "Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina y Brasil", en Varios Autores, *Perspectivas. Brasil y Argentina*. IPRI-CARI.
- NAHARRO, J. y SOSA, V. (1997) "Conflictos étnicos, nacionalismos y globalización", *Cuadernos de Humanidades*, Salta: UNSa, 89-103.
- NUÑEZ, I. (1995) "Modernización en la educación chilena en el siglo XX", *Revista Perspectiva Educacional*, Valparaíso, 25:33-41.
- NUÑEZ, A.de (1997) "La diplomacia presidencial", *Archivos del Presente*, Bs.As., 10:133-139.
- OFFE, C. (1988) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- OGAY, T. (1992) *De l'éducation des enfants de migrants a l'éducation interculturelle. Les activités des organisations internationales: Conseil de l'Europe, Communauté européenne, OCDE, UNESCO*. Berne: Office Federal de l'Education et de la Science.
- OLIVEN, R.O. (1997) "Nación e identidad en tiempos de globalización", en Varios Autores, *Globalización e identidad cultural*. Bs.As.: Ciccus.
- OTTONI DE CASTRO, M. (1998) "Encuentro y desencuentro de la educación brasileña", *Revista de Educación*, Madrid, 316.
- PACCECA, M.A. (1997) "Identidades y abordajes teóricos: una revisión crítica", en Varios Autores, *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural*. Bs.As.: UBA.

- PADUA, J. (1989) "Los desafíos al sistema escolar formal en los albores del siglo XXI", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, XIX:3.
- PALMA, D. (1993) "Análisis global sobre las nuevas vinculaciones entre educación, trabajo y empleo", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 2:11-33.
- PARADISO, J. (1993) *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- PARADISO, J. y LUNA PONT, M. (1996) "Paz y Guerra en América Latina", *Signos*, USAL, 30.
- PARSONS, T. (1973) "El aspecto político de la estructura y el proceso sociales", en Varios Autores, *Enfoques sobre teoría política*. Bs.As.: Amorrortu.
- PAZ, P. (1986) "Las raíces de la crisis económica internacional: diagnóstico y perspectivas", *Revista de Integración Latinoamericana*, Bs.As., setiembre.
- PEDRÓ, F. (1993) "Estado y educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro", *Revista Iberoamericana de Educación*, 1:59-93.
- PEÑA, F. (1993) "Mercosur y NAFTA: dos realidades hemisféricas", *Nueva Sociedad*, Caracas, 126.
- PEÑA, F. (1996) "La construcción del Mercosur. Lecciones de una experiencia", *Archivos del Presente*, Bs.As., 4:117.
- PEÑA, F. (1998) "La educación en los procesos de integración", en Varios Autores, *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*. Bs.As.: Troquel-OEI.
- PEÑAS, F.J. (1997) "Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos", *Isegoría*, Madrid, 16.
- PEREZ LLANA, C. (1998) *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*. Bs.As.: Sudamericana-U.de San Andrés.
- PEREZ VICHICH, N. (1997) "Mercosur: la libertad de circulación de trabajadores en debate", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 12:163-171.
- PETERSON, H. (1970) *La Argentina y los Estados Unidos. 1810-1960*. Bs.As.: Eudeba.
- PFAFF, W. (1997) "Sobre el choque de civilizaciones, una reconsideración", *Política Exterior*, Madrid, 59:154-169.
- PIÑON, F. (1993) "Educación y procesos de integración económica: el caso del Mercosur", *La Educación*, Washington: OEA, 19-27.
- PIÑON, F. (1997) "Educación y procesos de integración: el caso del Mercosur", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus.

PIÑON, F. (1997) "Globalización e identidad cultural. Notas para la confección de una agenda", *Archivos del Presente*, Bs.As., 10:113-117.

PIÑON, F. y PULFER, D. (1993) *La dimensión educativa en un proceso de integración*. Bs.As.: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

POPKEWITZ, T. (1994) "Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas", *Revista de Educación*, Madrid, 305.

PORTALES, C. (1987) "Seguridad regional en Sudamérica. Escenarios prospectivos", en Varios Autores, *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

PORTALES, C. (1989) "Los cambios en los países centrales y América Latina", en Varios Autores, *El mundo en transición y América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 17-52.

PORTER, M. (1991) *La ventaja competitiva de las Naciones*. Bs.As.: Vergara.

PRZEWORSKI, A. (ed.) *Democracia sustentable*. Bs.As.: Paidós.

PUELLES, M. y TORREBLANCA, J. (1995) "Educación, desarrollo y equidad social", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, 9:165-189.

PUIG, J.C. (1971) "La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo", *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario: UNR, 37-38.

PUIG, J.C. (1975) "Las tendencias profundas de la política exterior argentina", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Bs.As., 1.

PUIG, J.C. (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Varios Autores, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

PUTNAM, R. (1996) "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta*, 74.

RAMA, G. (1994) *Informe Educación y Juventud*. Madrid: OEI-Organización Internacional de Juventud.

RAMIREZ, S. y TORREGROSA, J. (1996) "Psicosociología de las relaciones internacionales", en Varios Autores, *Psicología Social Aplicada*. Madrid: Mc Graw-Hill, 199-217.

RAPOPORT, M. (1997) *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*. Bs.As.: Eudeba.

RAWLS, J. (1996) *El derecho de los pueblos*. Bogotá: Uniandes.



- RECONDO, G. (1997) "El Mercosur y la cultura", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus.
- REICH, R. (1993) *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Bs.As.: Vergara.
- REIMERS, F. y otros (1993) *Análisis del sistema educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategias para su reforma*. Asunción: CEPES.
- REINICKE, W. (1997) "Global Public Policy", *Foreign Affairs*, 76:6, 127-138.
- RESTA, E. (1996) "La violencia soberana", en Bergalli, R. y Resta, E. (eds.) *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos*. Barcelona: Paidós.
- REX, J. (1998) "La identidad nacional en el Estado democrático multicultural", *Revista Mexicana de Sociología*, 1:21-35.
- RICHARDS, J.J. (1989) "The Schools as the Dumping Ground of the Community's Responsibilities to Children", *School Organization*, South Bristol College, 9:1.
- RICO, C. (1992) "De cara a un mundo de bloques: proyectos y procesos de integración en el continente americano", *Cono Sur*, Santiago, XI:5.
- RIFKIN, J. (1996) *El fin del trabajo*. Bs.As.: Paidós.
- RISSE, T. (1999) "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional*, México, 158:374-403.
- RITCHIE, J. y JIMENO SANZ, F. (1996) *La dimensión européenne dans les échanges régionaux*. Estrasburgo: Conseil de l'Europe.
- ROBERTSON, R. (1998) "Identidad nacional y globalización: falacias contemporáneas", *Revista Mexicana de Sociología*, 1.
- ROBLES FRAGA, J. (1997) "Mercosur y la Unión Europea", *Política Exterior*, Madrid, 60:121-129.
- RODRIGUEZ, V. (1993) "De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación", *Revista de Educación*, Madrid, 301.
- RODRIK, D. (1998) "Le débat sur la mondialisation: leçons du passé", *Politique Étrangère*, 3:567-585.
- ROETT, R. (1994) "La relación trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos", *América Latina/Internacional*, Bs.As., 1:2.
- ROFMAN, A. y RUSSO, C. (1994) "Nuevo paradigma tecnoeconómico y el proceso de globalización y regionalización", *Revista Interamericana de Planificación*, 106:51-72.

- ROJAS ARAVENA, F. (1995) "Paz y seguridad en las Américas", *FLACSO*, Santiago de Chile, 2.
- ROSECRANCE, R. (1987) *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid: Alianza.
- ROSECRANCE, R. (1996) "The Rise of the Virtual State", *Foreign Affairs*, 75/4:45-61.
- ROSENAU, J. (1997) *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSS, M.H. (1995) *La cultura del conflicto*. Bs.As.: Paidós.
- RUSSELL, R. (1990) "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en Varios Autores, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- RUSSELL, R. (1996) "Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", Bs.As.: FLACSO.
- SANCHEZ FERRER, L. (1996) "Las relaciones entre la gobernabilidad democrática y el sistema educativo: un estado de la cuestión", *Revista Iberoamericana de Educación*, 12:79-103.
- SAVIANI, D. (1984) Las teorías de la educación y el problema de la marginalidad en América Latina, *Revista Colombiana de Educación*, 13.
- SCHLESINGER, A. (1997) "¿Tiene futuro la democracia?", *Política Exterior*, Madrid, 60.
- SCHMITTER, P. (1985) "Neocorporatismo y Estado", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31:47-78.
- SCHUTT, D. (1999) "Apuntes sobre escenarios estratégicos de la integración: reflexiones generales y algunos comentarios a propósito del Mercosur", *Contribuciones*, 1:34.
- SCHVARZER, J. (1999) "Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande", *Nueva Sociedad*, 162:92-108.
- SEITZ, M. (1993) *¿Realismo penitencial o margen de maniobra?. Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- SEPÚLVEDA ALMARZA, A. (1996) "La globalización de la política exterior de Chile", *Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-UNLP, 11.
- SETUBAL, M.A. (1996) "Escuela: espacio de encuentro entre políticas nacionales y políticas locales", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 24.

SOARES DE LIMA, M.A. (1992) "Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño", en Varios Autores, *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano-RIAL, 53-83.

SOARES DE LIMA, M.A. (1994) "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina/Internacional*, 1/2:27-46.

SOMBRA SARAIVA, J. (1997) "O Brasil na integração cultural e educacional do Mercosul", en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs.As.: Ciccus.

STANZEL, V. (1999) "Dealing with the Backwoods: New Challenges for the Transatlantic Relationship", *The Washington Quarterly*, 2.

STRANGE, S. (1998) "El Estado hueco", en Carlo Nasi (ed.) *Postmodernismo y relaciones internacionales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional.

THUROW, L. (1992) *La guerra del siglo XXI. La batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos*. Bs.As.: Vergara.

THUROW, L. (1996) *El futuro del capitalismo*. Bs.As.: Vergara.

TIMÓ, E. (1997) "Etnicidad y racismo en la globalización: una mirada desde la antropología social", *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Paraná: UNER, 13:55-72.

TOFFLER, A. (1990) *El cambio del poder*. Barcelona: Plaza & Janés.

TOFFLER, A. (1994) *Las guerras del futuro*. Barcelona: Plaza & Janés.

TOKATLIAN, J. (1996) "Pos-guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua", *Análisis Político*, Bogotá: UNC, 28:22-40.

TOMASSINI, L. (1990) "La política internacional después del muro", *Estudios Internacionales*, 91.

TOURAINE, A. (1996) "Seis hipótesis sobre América Latina", *Archivos del Presente*, 6.

TOURAINE, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos?*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.

TULCHIN, J. (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Bs.As.: Planeta.

TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (1995) "Las universidades en el proceso de integración de América Latina", *Universitas 2000*, Caracas, 19:1.

VALLE LOPEZ, J. y VILLALAIN, J. (1993) "Acciones y programas de la Comunidad Europea", *Cuadernos de Pedagogía*, 211.



VARAS, A. (1987) "De la competencia a la cooperación militar en América Latina", en Varios Autores, *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

VARAS, A. (1990) "De la coerción a la asociación: hacia un nuevo paradigma de cooperación hemisférica", *Cono Sur*, Santiago: FLACSO, IX:4.

VARIOS AUTORES (1986) *América Latina hacia el 2000. Opciones y estrategias*. Caracas: Nueva Sociedad, UNITAR, PROFAL.

VARIOS AUTORES, *El Mercosur: un desafío*. Bs.As.: FIEL-Instituto Di Tella-Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, s/f.

VELASCO ROMERO, R. (1994) *Nuevos escenarios internacionales. Los desafíos para la política exterior latinoamericana*. La Paz: ILDIS/UDAPEX/Ministerio de Relaciones Exteriores.

VÉLIZ, C. (1999) "Nacionalismo, globalizaciones y la sociedad chilena", *Estudios Internacionales*, 123-142.

VILLANUEVA VALVERDE, R. (1995) "La educación en la encrucijada del desarrollo", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 7.

WALLERSTEIN, I. (1979) *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI.

WALLERSTEIN, I. (1990) "Análisis de los sistemas mundiales", en Anthony Giddens (ed.) *La teoría social, hoy*. Madrid: Alianza Universidad, 398-417.

WALLERSTEIN, I. (1999) *El futuro de la civilización capitalista*. Barcelona: Icaria.

WALT, S. (1998) "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*.

WALTZ, K. (1970) *El hombre, el Estado y la Guerra*. Bs.As.: Nueva.

WALTZ, K. (1988) *Teoría de la política internacional*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

WALTZ, K. (1994) "El nuevo orden mundial", *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, 1/2:149-159.

WALZER, M. (1998) *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Paidós.

WILHELMY, M. (1995) "Integración, cooperación y concertación en América Latina", en Varios Autores, *El Estado en América Latina*. Bs.As.: CIEDLA, 484.

WILLIS, E. y otros (1999) "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, 1:7-56.

WULF, C. (1999) "Educación intercultural", *Educación*, Tübingen, 60:7-18.

ZABLUDOVSKY, G. (1993) "Globalización y participación política en el mundo moderno", *Revista Mexicana de Sociología*, 2.

ZIBAS, D. (1996) "La agenda latinoamericana de modernización educativa y la privatización de la enseñanza media", *Propuesta Educativa*, Bs.As., 14.